



This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

- + *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
- + *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
- + *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
- + *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at <http://books.google.com/>



Informazioni su questo libro

Si tratta della copia digitale di un libro che per generazioni è stato conservata negli scaffali di una biblioteca prima di essere digitalizzato da Google nell'ambito del progetto volto a rendere disponibili online i libri di tutto il mondo.

Ha sopravvissuto abbastanza per non essere più protetto dai diritti di copyright e diventare di pubblico dominio. Un libro di pubblico dominio è un libro che non è mai stato protetto dal copyright o i cui termini legali di copyright sono scaduti. La classificazione di un libro come di pubblico dominio può variare da paese a paese. I libri di pubblico dominio sono l'anello di congiunzione con il passato, rappresentano un patrimonio storico, culturale e di conoscenza spesso difficile da scoprire.

Commenti, note e altre annotazioni a margine presenti nel volume originale compariranno in questo file, come testimonianza del lungo viaggio percorso dal libro, dall'editore originale alla biblioteca, per giungere fino a te.

Linee guida per l'utilizzo

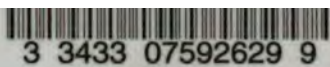
Google è orgoglioso di essere il partner delle biblioteche per digitalizzare i materiali di pubblico dominio e renderli universalmente disponibili. I libri di pubblico dominio appartengono al pubblico e noi ne siamo solamente i custodi. Tuttavia questo lavoro è oneroso, pertanto, per poter continuare ad offrire questo servizio abbiamo preso alcune iniziative per impedire l'utilizzo illecito da parte di soggetti commerciali, compresa l'imposizione di restrizioni sull'invio di query automatizzate.

Inoltre ti chiediamo di:

- + *Non fare un uso commerciale di questi file* Abbiamo concepito Google Ricerca Libri per l'uso da parte dei singoli utenti privati e ti chiediamo di utilizzare questi file per uso personale e non a fini commerciali.
- + *Non inviare query automatizzate* Non inviare a Google query automatizzate di alcun tipo. Se stai effettuando delle ricerche nel campo della traduzione automatica, del riconoscimento ottico dei caratteri (OCR) o in altri campi dove necessiti di utilizzare grandi quantità di testo, ti invitiamo a contattarci. Incoraggiamo l'uso dei materiali di pubblico dominio per questi scopi e potremmo esserti di aiuto.
- + *Conserva la filigrana* La "filigrana" (watermark) di Google che compare in ciascun file è essenziale per informare gli utenti su questo progetto e aiutarli a trovare materiali aggiuntivi tramite Google Ricerca Libri. Non rimuoverla.
- + *Fanne un uso legale* Indipendentemente dall'utilizzo che ne farai, ricordati che è tua responsabilità accertarti di farne un uso legale. Non dare per scontato che, poiché un libro è di pubblico dominio per gli utenti degli Stati Uniti, sia di pubblico dominio anche per gli utenti di altri paesi. I criteri che stabiliscono se un libro è protetto da copyright variano da Paese a Paese e non possiamo offrire indicazioni se un determinato uso del libro è consentito. Non dare per scontato che poiché un libro compare in Google Ricerca Libri ciò significhi che può essere utilizzato in qualsiasi modo e in qualsiasi Paese del mondo. Le sanzioni per le violazioni del copyright possono essere molto severe.

Informazioni su Google Ricerca Libri

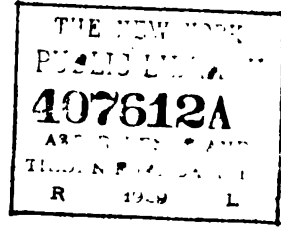
La missione di Google è organizzare le informazioni a livello mondiale e renderle universalmente accessibili e fruibili. Google Ricerca Libri aiuta i lettori a scoprire i libri di tutto il mondo e consente ad autori ed editori di raggiungere un pubblico più ampio. Puoi effettuare una ricerca sul Web nell'intero testo di questo libro da <http://books.google.com>



3 3433 07592629 9

3. White

12. 12.



BIBLIOTECA
DI
SCIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

SECONDA SERIE — VOLUME TERZO
Parte Prima.

BIBLIOTECA DI SCIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

SCELTA COLLEZIONE

DELLE PIÙ IMPORTANTI OPERE MODERNE

ITALIANE E STRANIERE

DI

SCIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

DIRETTA DA

ATTILIO BRUNIALTI

Già Professore di Diritto Costituzionale
Consigliere di Stato

SECONDA SERIE

Opere di Diritto Amministrativo e Costituzionale

VOLUME TERZO — PARTE PRIMA

ROYAL
CLUB
VIA



TORINO

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE

33 — Via Carlo Alberto — 33

1896

RODOLFO GNEIST

L'AMMINISTRAZIONE

E

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO INGLESE

MAURIZIO VAUTHIER

IL GOVERNO LOCALE DELL'INGHILTERRA

ATTILIO BRUNIALTI

IL DIRITTO PUBBLICO INGLESE

E LA SUA TRASFORMAZIONE

(PREFAZIONE)

PARTE PRIMA



TORINO

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE

33 — Via Carlo Alberto — 33

1896

AN

1. 100, 100, 100, 100

17

La Società Editrice, avendo ottenuto dai chiarissimi Autori ed Editori italiani e stranieri, il permesso di traduzione e riproduzione, del pari che la proprietà delle opere originali, intende riservarsi tutti i diritti accordati dalle vigenti leggi sulla Proprietà Letteraria.

IL DIRITTO PUBBLICO INGLESE

E LA SUA TRASFORMAZIONE

I.

1. R. Gneist e il Diritto pubblico inglese. — Non esagerano i biografi di Rodolfo Gneist, asserendo, che la sua opera sul diritto amministrativo inglese è uno dei più insigni monumenti giuridici dell'epoca nostra. Senza di essa è pressochè impossibile penetrare in tutte le parti del singolare ordinamento amministrativo generale e locale di quel gran popolo, conoscerne le vicende storiche e le condizioni presenti. R. Gneist ha pubblicata l'ultima edizione del suo lavoro nel 1882, quando più attive fervevano le trasformazioni che si compiono durante gli anni successivi, specialmente nell'ordinamento locale, e noi abbiamo sperato invano che egli rimaneggiasse anco una volta l'opera sua, tenendo conto delle grandi riforme avvenute nell'ultimo decennio, tanto più che queste avrebbero modificato anche alcune vedute fondamentali dell'autore. Vi ci siamo allora accinti, d'accordo coll'autore e sulla scorta dei documenti ufficiali, procurando di esporre a proposito di ogni singolo istituto le riforme in esso introdotte sino al 1895; abbiamo inoltre completata la descrizione dell'ordinamento dei poteri locali con uno dei migliori studi pubblicati dopo la legge del 1894, quello di Maurizio Vauthier.

Pochi studi possono tornare di maggiore utilità a coloro che desiderano conoscere a fondo il diritto amministrativo inglese,

non secondo le confuse, sommarie ed in gran parte erronee idee che se ne hanno in Francia ed in Italia, ma nel suo effettivo svolgimento storico, nelle sue presenti trasformazioni, per cui, perduti in gran parte i suoi caratteri originali, si viene accostando al diritto amministrativo delle genti latine. L'esposizione del diritto amministrativo vigente in Inghilterra riesce meno ardua, e tornerà anche più facile quando la sua trasformazione sarà compiuta e scomparsi con essa pressochè tutti i suoi caratteri storici, così singolari ed originali, da consentire appena una volta ai popoli continentali di formarsene un'idea.

Rodolfo Gneist, uno dei più seri, imparziali e profondi pensatori, per darci un quadro completo del diritto pubblico inglese, ha diviso l'opera sua in tre parti distinte. La prima, quella che diamo tradotta, descrive l'amministrazione inglese, e, come notò M. Vauthier, non si reputò quasi possibile metterla a portata di un maggior numero di lettori con una traduzione francese. La seconda espone la costituzione comunale, il *selfgovernment*, quale esisteva ancora intorno al 1865, e venne tradotta in francese da Teodoro Hippert. Della terza, la più recente, che espone la storia della costituzione parlamentare nel suo svolgimento, dalle origini alla fine del secolo XIX, abbiamo anche una traduzione italiana, dovuta al chiaro cav. G. Colucci (1). Da tutte queste opere l'Europa continentale trasse insegnamenti preziosi, senonchè, appunto mentre noi stavamo ammirando l'autogoverno inglese, la partecipazione attiva delle classi dirigenti al governo ed all'amministrazione e tutte quelle singolarità

(1) La prima edizione della *Englische Communalverfassung* fu pubblicata a Berlino nel 1857; la seconda completamente rifatta secondo idee in parte nuove nel 1863, e su questa T. Hippert eseguì la traduzione pubblicata nel 1867 a Parigi (Lacroix et Verboeckhoven, 5 vol. in-8°: 20 lire). Una terza edizione tedesca fu pubblicata a Berlino nel 1871 (12 marchi). — *L'Englische Verwaltungsrecht der Gegenwart*, di cui diamo la traduzione, è stato pubblicato la prima volta a Berlino nel 1862. Nella terza edizione (Berlino, Julius Springer, 1882, 12 marchi) l'A. svolge in modo più completo il raffronto fra l'ordinamento inglese ed il tedesco e tiene conto delle riforme compiute sino al 1882. — "La Storia del Parlamento inglese nelle sue mutazioni durante il millennio", è stata pubblicata a Berlino nel 1890, e la traduzione italiana di G. Colucci, a Livorno, Vigo, 1891.

rispondenti ad una secolare evoluzione storica più che a teorici concetti degli studiosi, l'Inghilterra riformava i suoi ordinamenti, toglieva alla costituzione ed all'amministrazione i fondamenti antichissimi e l'espressione aristocratica, cedeva alla democrazia imperante, si accostava alle istituzioni del continente, con nuovo accentramento di poteri, con semplificazioni ed equiparazioni continue, con la vasta sostituzione di funzionari retribuiti agli onorari, col conseguente ingente aumento delle pubbliche spese.

2. Fondamenti del diritto pubblico inglese. — La trasformazione riesce all'Inghilterra assai più agevole non sembri, perciò che, come ebbe ad osservare altrove lo stesso R. Gneist, fu quello il primo paese dove lo Stato moderno seppe ottenere tutto quanto a rigore gli è dovuto, acquistando una completa supremazia in materia di guerra, di giustizia, di polizia, di finanza, e nelle sue relazioni colla Chiesa. Le diverse classi di proprietari, subordinate e sommesse del pari al suo servizio, non potevano riconquistare la libertà personale e la libertà politica, senza una comunanza d'azione fondata sull'identità dei loro diritti con quelli delle classi medie dell'epoca, mentre la posizione stessa della Chiesa e della gran proprietà assegnava loro il primo posto in coteste lotte per la libertà. Dopo numerose vicende riuscirono ad assicurare alle classi più elevate nuovi diritti politici, in cambio dell'onere di loro nuove e più vaste prestazioni personali a profitto dello Stato. Ma solo il quotidiano esercizio dell'autogoverno acquistò a coteste classi il diritto di parteciparvi e fece nascere l'idea pratica di reggerne con leggi speciali i sommi principii.

R. Gneist ha avuto già il merito di dimostrare la differenza profonda esistente tra un diritto amministrativo così sviluppato e le idee liberali del continente, di metterne in evidenza il fondamento giuridico, e le relazioni intime colla costituzione politica. Il comune fondamento giace nel sistema ammesso fin da principio e completamente sviluppato del diritto sovrano dello Stato. L'ordinamento amministrativo inglese, come ha bene notato anche Giorgio Arcoleo, esisteva in tutto il suo valore ed in tutta l'efficacia sua, allorquando cominciarono a

nascere a poco a poco le libertà parlamentari (1). A questa maniera le classi dirigenti, composte di grandi proprietari, furono spinte nell'unica via pratica, a compiere esse medesime i loro doveri verso lo Stato, e dare al diritto pubblico fermezza e stabilità con la legislazione e colla giurisprudenza. La *Magna Carta* si considera come il fondamento della costituzione inglese anche per ciò, che dà norma precisa all'esercizio dei poteri dello Stato. Ed ogni secolo si compiono in questo stesso indirizzo nuovi progressi, senza scosse, senza rivoluzioni, senza alcuna durevole reazione. Nel secolo XVI si comincia a sottoporre a leggi precise ed a restrizioni giudiziarie anche la Chiesa. Nei due ultimi secoli queste leggi hanno assunto tale uno sviluppo, che il diritto amministrativo inglese presenta un carattere unico e senza paragoni quanto alla loro perfezione.

Non meno vigoroso appare un altro elemento della vita pubblica, la costante opposizione del potere regio alle esigenze dei diritti di classe, e di queste alle domande di nuove prestazioni. Il concorso personale al servizio militare, alla giustizia, alla polizia determinò quell'ordinamento delle contee e delle parrocchie, che continuò, conforme dettavano le necessità, sino all'epoca dei Tudor. I vincoli determinati dalla consuetudine e dal vicinato in ordine alle cariche pubbliche impedirono per secoli qualsiasi antagonismo di classi sociali, mentre sul continente si spingeva ai suoi peggiori eccessi e, insieme a quella degli Ordini, annientava le libertà dello Stato. L'azione regolata dell'autogoverno, come si venne ordinando nel corso dei secoli con migliaia di leggi, costituisce l'intermediario pratico tra lo Stato e la società, e li rannoda così sicuramente e completamente, come a nessun sistema elettivo è certamente riuscito sinora in alcuno Stato. In un certo senso, R. Gneist non ha torto di considerare la stessa costituzione parlamentare come il risultato di cosifatto diritto amministrativo e di questo sistema di autogoverno locale.

(1) GNEIST, Prefazione alla prima edizione del *Selfgovernment*, e cfr. anche *Lo Stato secondo il diritto*, trad. it. nella "Biblioteca di scienze politiche", Serie I, Vol. VII; — ARCOLEO, *Il Gabinetto nei governi Parlamentari*, Capo I.

3. *Il diritto pubblico inglese e il tedesco.* — Sul continente europeo noi vediamo come gli elementi indispensabili dell'unità politica si conquistano lentamente, con una lunga lotta contro le classi più elevate. Lo Stato per secoli può contare soltanto sui piccoli, sugli umili, ai quali, poichè appare come tutore e quasi benefattore, riesce meno sospetto; così re e popolo lavorano concordemente a combattere le classi superiori ed a ridurle alla legge comune, nella vita comune dello Stato patrimoniale e di polizia.

Così tutte le classi vengono assoggettate agli oneri generali dello Stato, mentre si fanno strada e si affermano quei diritti popolari, quei desideri di libertà politica e personale, che formano il vangelo delle genti moderne. Queste aspirazioni liberali considerano le istituzioni inglesi cogli occhi e colle idee delle società in cui le classi più istruite sono le più aliene dal sentimento dei doveri pubblici, e dall'attività pratica personale a beneficio dello Stato. Quindi un crescente egoismo, una diffidenza progressiva verso la classe potente dei funzionari richiesta dallo Stato di polizia, ed una ignoranza profonda od un apprezzamento inesatto ed unilaterale delle più indispensabili esigenze dei pubblici poteri.

In Germania, dove il giudizio di R. Gneist riesce più esatto e completo, il diritto pubblico e la politica si fondarono essenzialmente sopra codesta negazione. E fu anche l'origine di questa idea insensata, come se da secoli lo sviluppo del suo diritto e della sua politica avesse seguito un'idea falsa, e invece di attenersi all'effettiva condizione delle cose si dovessero richiamare in vita istituzioni da lungo tempo dimenticate. La distruzione della vita comunale per opera dell'assolutismo coincideva per giunta, nel nostro secolo, colla disgregazione in atomi d'una società che subiva un'opera di profonda trasformazione. L'idea sociale del diritto elettorale venne a subordinarsi in tutte le classi di cittadini all'idea politica della libertà. Così si vennero accumulando una serie di concetti inconciliabili, i quali hanno potuto servire di base a qualche riforma sociale, ma giammai

potevano dare fondamento a uno Stato libero. E quando si volle tener conto delle istituzioni politiche inglesi, considerandole come il fondamento del vivere libero, gli errori si accumularono e condussero ad esagerazioni fatali. Non si notò, specialmente, che le istituzioni politiche si associavano a condizioni sociali affatto diverse dalle nostre e si accompagnavano ad uno svolgimento giuridico dello Stato così perfetto e compiuto, che tra noi neanche esisteva la parola adatta a descriverlo, e si dovette chiamare " Stato secondo il diritto „, per determinare, se non altro, nel che poi si esagerò per naturale reazione, i limiti che alla politica parlamentare dovevansi assegnare rispetto alla giustizia ed all'amministrazione.

II.

4. *Il Parlamento inglese. La Camera dei Lordi.* — Chi si propone di riassumere le grandi trasformazioni seguite nel diritto pubblico inglese dopo il 1830, si arresta anzitutto sul loro principale strumento, quello che appare altresì più mutato dal 1830 al 1895, il Parlamento. La Corona rappresenta la tradizione ed ha un cotale carattere di stabilità, le istituzioni locali si modificarono lentamente, il potere giudiziario esercitò piuttosto azione di freno. Perdute da tempo immemorabile le tracce del diretto intervento del popolo nella legislazione, che appena dal 1894 si va parzialmente instaurando, aliena sempre dai plebisciti a modo francese, l'Inghilterra considerò sempre il suo Parlamento come l'organo supremo di tutti i progressi costituzionali.

Il periodo moderno della storia del diritto pubblico inglese comincia fra il 1830 ed il 1835, quando si approva la prima riforma elettorale, e se ne rivela l'efficacia nelle prime radicali riforme compiute dal Parlamento. Solo qualche tempo dopo, come avvertì Gualtiero Bagehot, apparve il grande mutamento avvenuto e si toccò con mano che cosa avesse effettivamente

perduto l'aristocrazia coll'abolizione dei piccoli borghi e col conferimento di nuovi seggi alle grandi città. La forza centrale della costituzione era passata alle classi medie, alla borghesia ricca, preponderante poco dopo nella Camera bassa sulla minuta nobiltà e sui clienti della grande, aumentando il potere di quella a tutto danno della Camera dei Lordi.

Il potere della Camera dei Lordi è certo scemato notevolmente, se dalla bocca stessa dei ministri in carica si può sentirne pronunciare così severa sentenza, se pubblicamente si discute della sua trasformazione e persino della sua abolizione, come un tempo neanche si sarebbe sognato. Il principio elettivo, che vi fu mantenuto per i Lordi di Scozia e di Irlanda, e la Paria vitalizia, che parve preferibile per alcuni giudici, non temperarono però il principio ereditario, il quale ora sembra a molti un freno più serio di quello che la Paria a vita offrirebbe a uomini che dipendono alla fine dal Gabinetto, cioè dalla maggioranza del giorno nella Camera dei Comuni. Laonde invece dei *placidi tramonti* preconizzati da T. B. Macaulay, e della *inavvertita scomparsa* cui allude G. Bagehot, Sheldon Amos ritiene possibile una lenta e feconda trasformazione costituzionale.

5. La Camera dei Comuni e le Elezioni. — Ben più profonda riuscì, ad ogni modo, la riforma della Camera dei Comuni. Le leggi e le consuetudini, che da tempo immemorabile avevano determinato il sistema elettorale su cui essa si fonda erano così diverse, così aliene da ogni sistema, così poco rispondenti a tutte le idee correnti in proposito sul continente, che non era quasi possibile formarsene una idea chiara e precisa. La riforma elettorale del 1832 parve dovesse sconvolgere la vecchia costituzione inglese, quella del 1867 fu detta un salto nelle tenebre, quelle del 1884 e del 1885 compirono in modo molto evidente un ordinamento democratico poco diverso dal suffragio universale. Si parlò molto di *residuum*, di corruzioni, di abbassamento nel livello morale delle elezioni; si colorì più d'un quadro colle tinte più fosche dei giudizi di A. De Tocqueville e dei presagi di T. B. Macaulay. Il vero è che tutti i periodi di transizione, nella

storia dell'umanità come in quella della natura, hanno i loro pericoli ed i loro inconvenienti. L'unità di classe, la forza degli interessi cooperativi hanno perduto la loro efficacia prima che la coscienza individuale degli elettori sia in tutti e del tutto ridesta, prima che sia compiuta la loro educazione, prima che sia eccitata una sana ed indipendente attività.

Ma alcune leggi deliberate dagli Inglesi a breve distanza dimostrano come essi abbiano saputo prevedere e prevenire gli inconvenienti derivanti dall'allargamento del suffragio politico e dalle circoscrizioni costruite *colla regola del tre*. I numerosi *bribery acts* sono pagine del codice penale adattate al nuovo ordinamento politico, le quali, pur lasciando una larga parte alle influenze sociali, cercano di colpire il predominio di oscuri interessi individuali ed il basso calcolo di chi li seconda. E pure le difficoltà superate da queste leggi, come da quella sul voto segreto, non solo nella loro genesi legislativa, ma nella loro evoluzione giuridica, dimostrano la permanenza della vecchia influenza negli ordinamenti nuovi. Il voto segreto fu contrastato specialmente per ciò che, togliendo alla proprietà fondiaria la sua decisiva influenza nel governo, gittava le basi di tutte le modificazioni profonde seguite di poi nell'ordinamento comunale e politico. Inefficaci riescono invece le leggi contro le corruzioni; però la limitazione delle spese elettorali, l'azione energica dei giudici supremi ai quali ne è ormai commessa la verifica e la grande pubblicità scemano anche qui l'influenza delle classi superiori, sino al 1832 assolutamente prevalente in quasi tutti i collegi.

D'altronde, se da un lato scema e quasi scompare l'influenza delle grandi famiglie, che specialmente nel secolo precedente alla prima riforma elettorale aveva dato così singolare aspetto alla costituzione inglese, sottentra quella delle associazioni politiche, dei partiti fortemente organizzati e l'azione degli elettori sui loro rappresentanti si fa sempre più viva ed intensa. È necessario rivolgersi ormai ad un numero piuttosto grande di elettori, a parecchie migliaia talvolta, e le influenze personali o famigliari non basterebbero più, se non soccorresse il forte ordinamento

dei partiti, con agenti elettorali e con tutto quel *meccanismo*, che ha raggiunto il suo massimo sviluppo agli Stati Uniti d'America, ma anche in Inghilterra dà già alle elezioni aspetto assolutamente diverso. Con queste aggravanti, che lungi dal considerare il voto politico alla stregua degli antichi doveri sociali, quasi succedaneo della partecipazione, che era una volta di alcune classi ed è ora di tutte, al potere politico, lo si tiene in conto di una onerosa necessità, cui il cittadino può sottrarsi, ed è anzi sottratto da leggi compiacenti, le quali considerano come eletto *unopposed* il candidato che rimane unico nel suo collegio, in modo ben diverso da quanto avveniva nella grande pubblicità degli antichi *hustings*, e propongono persino l'invio del voto per cartolina postale!

6. Il Parlamento e il Paese. Il Bilancio. — Le relazioni tra il Parlamento ed il pubblico si fanno però sempre più attive e frequenti. Sono ormai cadute tutte le barriere onde le Camere si tenevano divise dal pubblico, i veli onde si circondavano allorché processavano gli editori dei loro discorsi e rendevano persino impossibile l'intervento degli estranei alle loro discussioni. Accresciuta l'importanza della Camera dei Comuni, aumentato il numero dei rappresentanti dei partiti estremi che siedono in essa, le esigenze dei suoi lavori vennero a trovarsi con maggior frequenza in aperto conflitto coi diritti e coll'indipendenza dei singoli deputati. Quindi si svolsero i nuovi poteri del Presidente, le norme per la chiusura, le minute disposizioni per la discussione dei *private bills*; quindi aumentarono di numero e di importanza le inchieste mentre l'antica forma delle petizioni quasi scomparve di fronte alle nuove e più vigorose manifestazioni della vita pubblica.

Anche R. Gneist ha mostrato, con particolare studio, quanto il concetto del potere e dell'azione finanziaria del Parlamento siano in Inghilterra diversi che in Italia e negli Stati liberi del continente in generale. Ristabilito e quasi assicurato l'accordo tra il Parlamento e la Corona, scemò anche la necessità del voto annuale di molte entrate e di non poche spese, che si vennero determinando e *consolidando* per legge. Così si riconobbe la

necessità economica ed amministrativa che le entrate dello Stato abbiano una base sicura e durevole e non siano soggette al voto annuale ed ai capricci della maggioranza quei servizi ai quali si attribuisce un carattere di sicurezza, di dignità, di indipendenza, che non ammettono dubbio o sindacato, come sono il debito pubblico, la lista civile, gli stipendi dei magistrati e simili.

Ma quanto alla parte variabile del bilancio, che è materia di voti annuali, lo Sheldon Amos ha ragione di affermare che non vi è forse parte della costituzione alla quale la Camera dei Comuni abbia rivolte cure più assidue e minuziose, non solo quanto alla concessione, ma quanto alla erogazione dei fondi conforme ai voti del Parlamento. La procedura delle due Camere, e specialmente di quella dei Comuni in ordine alle spese ed alle entrate, si è venuta con precisione determinando, il controllo ha avuto un grande sviluppo. Si può dire che su questo punto, più che su altri, il diritto pubblico inglese abbia subito una rinnovazione completa senza però accostarsi ai metodi imperfetti ed erronei, dai quali non riescono a liberarsi gli Stati del continente europeo.

7. Il controllo finanziario. — Non affermerò certamente che il controllo finanziario inglese non abbia i suoi inconvenienti. Ma quando penso a quelli gravissimi, che rendono pressochè inefficace questa essenziale funzione amministrativa e costituzionale in Italia, ed alle indebite, crescenti ingerenze del potere esecutivo nella competenza del Parlamento e della Corte dei conti in materia di spesa, sono tratto a riconoscere nei controlli inglesi una delle precipue garanzie di quella costituzione, nella sua moderna trasformazione. È vero: la posizione dell'autorità cui il controllo finanziario è affidato rispetto alla tesoreria non le assicura una sufficiente indipendenza; l'accentramento della responsabilità sul capo degli *accounting officers*, se ha il vantaggio di meglio determinarla, ha l'inconveniente di sopprimere il controllo preventivo locale; un Comitato parlamentare non può discendere ai particolari e determinare con precisione e con rigore tutte le responsabilità.

Ma d'altra parte è anche giusto osservare, che il sistema inglese, all'efficace responsabilità individuale, aggiunge la più ampia pubblicità e soprattutto la maggiore celerità. I conti di *appropriazione* dell'anno finito al 30 marzo devono essere presentati entro il 31 gennaio successivo, con 15 giorni di tolleranza per quelli della guerra e della marina, ovvero nella settimana in cui il Parlamento si raduna la prima volta dopo queste epoche. Nel luglio il Comitato dei conti chiude sempre i suoi lavori; al principio di agosto la Camera ratifica gli storni e le eccedenze nei varii crediti. I conti di ciascun anno sono così regolati sempre in modo completo e definitivo 16 mesi dopo la chiusura dell'esercizio, mentre in Francia, per esempio, il bilancio francese del 1883 è stato regolato da una legge del 21 giugno 1891 e in Italia non si annette ai consuntivi alcuna importanza. L'ordinamento inglese in questa materia, come in altre, si fonda sulla larga partecipazione dello spirito pubblico a tutta la macchina amministrativa. Il Comitato parlamentare dei conti pubblici, dal canto suo, non abusa dei suoi diritti di inchiesta, che sono illimitati, per invadere il dominio dell'amministrazione. Questi poteri senza precisa e legale determinazione, che si limitano non per competenza, ma per concorso, non possono dare un effetto utile, che grazie a questo spirito di buon accordo, *good understanding*, che attenua gli urti ed impedisce i conflitti. Il funzionamento delle ruote così foggiate è possibile solo in un paese dove il sistema finanziario, come il politico, si fonda sull'intima unione del Parlamento e del Governo (1).

Per i conti degli enti locali, l'Inghilterra presenta un distacco anche maggiore dai sistemi del continente e dalle idee prevalenti sull'amministrazione inglese. Gli *auditors*, ragionieri o controllori, che verificano tutti i conti degli enti locali, sono nominati dal *Local Government Board*, cioè dal potere centrale. Essi sono funzionari civili dello Stato, ed è loro applicabile la legge delle

(1) V. MARCÉ, *La verifica dei conti dello Stato e degli enti locali in Inghilterra*, negli "Annales de l'École des sciences politiques", Paris, 1892-93.

pensioni. Il *Local Government Board* determina perciò le funzioni degli uditori ed i luoghi dove devono rendere i conti, fa i regolamenti necessari per le verifiche di questi e per la loro forma, fissa i termini relativi alla loro presentazione e al loro esame per parte delle autorità locali, descrive i certificati che tali autorità devono fornire. Sono funzionari pagati assai bene, da 5000 a 37,500 lire nostre, oltre alle spese di viaggio ed altre; alla spesa totale, che supera per la Gran Bretagna 1,500,000 lire, si provvede con una tassa di bollo che colpisce i conti e gli atti delle autorità locali. I poteri di cotesti verificatori sono molto estesi; essi possono chiedere la presentazione di tutti i titoli, libri, contratti, documenti, che reputino necessari; citare le persone che vi ebbero parte e chiedere da esse di certificarli; imporre loro un'ammenda. Le verifiche dei conti hanno la più larga pubblicità, ed anche ad esse ogni cittadino ha il diritto di assistere e presentare le sue osservazioni, di guisa che le amministrazioni locali devono di necessità procedere saviamente, correttamente, conforme alla legge.

III.

8. *Azione legislativa del Parlamento. La Chiesa e la Scuola.*

— Si comprende di leggieri che nessun periodo legislativo della storia parlamentare inglese uguagli per fecondità quello che seguì alla riforma elettorale del 1832. La legislazione subì mutamenti radicali; ciascuno di questi esercitò di riflesso una influenza sulle funzioni del Parlamento e contribuì a modificare sostanzialmente la costituzione.

Sono opera moderna le conquiste della libertà di coscienza sopra una legislazione che ne era la perfetta negazione. Dalla abrogazione degli atti del *Test* e di *Corporation*, sino all'abolizione delle tasse ecclesiastiche ed al *disestablishment* della Chiesa in Irlanda, furono 70 anni di lotta, durante i quali, sotto la più energica influenza della pubblica opinione, sono scomparse dalle leggi restrizioni di altri tempi. La Chiesa ufficiale non è più

una cittadella sacra, che nessuno può assalire senza sacrilegio, ma uno strumento che si adopera a raggiungere alcuni fini determinati. Le tradizioni storiche ed alcune necessità della situazione politica reggono ancora l'ossatura del vecchio edificio, ma quelle si modificano rapidamente, queste non hanno mai avuto virtù di guarentire da sole alcuna istituzione. Un giorno o l'altro, tolta di mezzo una forma vuota e vana, l'Inghilterra religiosa si troverà nelle condizioni medesime delle sue colonie.

Non bisogna credere però che le idee di assoluta separazione tra la società laica e la società religiosa, tanto accette sul continente e che contribuiscono forse in non piccola parte al presente dissesto della società, abbiano così decisive simpatie nella Gran Bretagna. A dimostrare il contrario basterebbe il conflitto che si è sollevato nel 1894-95 a proposito dell'insegnamento religioso nelle scuole della Metropoli, e del quale non si è potuto tener conto nel corso di quest'opera. Lo svolgimento di questo conflitto ci avverte che molto diverse dalle nostre sono le idee dominanti in Inghilterra, essendo infinitamente più grande la ripugnanza di separare interamente la scuola da qualsiasi idea religiosa. E tutto ciò, si badi, mentre la questione dell'insegnamento religioso nelle scuole elementari, che in Italia e negli altri Stati dove domina una sola religione è grave, dopo tutto, solo per effetto d'artifici, d'influenze settarie, di intransigenze chiesastiche, di conflitti politici, nella Gran Bretagna acquista ben altro carattere, a cagione delle numerose sette che rompono l'unità anglicana, presbiteriana, cattolica delle tre parti del Regno. Con 280 sette diverse, che vanno dall'Anglicanismo all'Esercito evangelico del nastro azzurro, dal Presbiterianismo alla Flotta della salute, e dal Cristianesimo agli Ebrei che si sono decisi a credere in Gesù Cristo, l'insegnamento religioso nelle scuole non è facile impresa. Le *voluntary schools* la risolvono insegnando la religione della Chiesa che le sussidia, ma nelle scuole dei *Boards* fu giocoforza lasciare ai genitori la podestà di sottrarre i figliuoli all'insegnamento religioso, e prescrivere che nessun catechismo speciale di una od altra confessione vi potesse essere insegnato. Cotesta norma,

detta, dal suo autore, di Cowper-Temple, fu un compromesso fra i conservatori ed i *churchmen* da un lato, i nonconformisti, i secolaristi, ed i partigiani dell'educazione libera dall'altro.

A Londra vi erano nel 1894, 498 *voluntary schools* con 222,000 alunni, e 419 *board schools* con 477,000. In tutte le *board schools* v'erano nel 1893, 1,704,130 alunni; nelle *voluntary* 2,300,377, il che mostra come queste siano preferite. E si noti che su più di 2500 *schools boards* appena 100 hanno soppresso l'insegnamento religioso. Però sino a questi ultimi anni la questione dominante era di finanza, e la lotta elettorale, per verità assai temperata e svolta tra l'indifferenza dei più, si dibatteva tra i progressisti che volevano dare la migliore educazione possibile e favorivano i *boards*, e i moderati che per spirito d'economia li avversavano e venivano a favorire indirettamente le *voluntary schools*, le quali possono dare un insegnamento religioso completo, secondo la setta cui appartengono i loro alunni. Parve dunque ai più ferventi conservatori che l'insegnamento religioso *generico*, adattato a tutte le confessioni, fosse illogico, assurdo, impraticabile ed anche nelle scuole dei *boards* si dovesse dare un insegnamento conforme alle credenze di ciascun alunno, od almeno fondato sui dogmi dell'Incarnazione, della Trinità e della Redenzione. Incominciarono nella seduta del 25 gennaio 1894 collo stabilire, che per " insegnamento della religione e della morale „, come suonava il compromesso del 1871, si dovesse intendere " l'insegnamento della religione cristiana e della morale „; contemporaneamente trascuravano i corsi serali, lasciavano le scuole esistenti ingombre e prive del necessario, i maestri scarsi, per accrescere così l'efficienza delle *voluntary schools*.

Protestarono i progressisti, e furono appoggiati dalle classi operaie, dai liberali, dalla maggioranza degli stessi maestri, che reputano insufficiente l'educazione data nelle scuole confessionali, e pensano che i bilanci degli Stati e dei corpi locali moderni devono accrescere notevolmente le spese per la pubblica istruzione. Convinti gli uni di combattere " per la causa di Dio „,

gli altri di avere l'opinione pubblica a loro favore, non cedettero d'un palmo e la lotta avvolse maestri, famiglie, la stampa, l'alto clero, ed ebbe un'eco in Parlamento.

Così si venne alle elezioni del 22 novembre 1894, nelle quali i progressisti si tenevano sicuri della vittoria. Infatti contarono 817,632 voti, mentre i moderati ne ebbero 671,734, i cattolici 43,000, gli indipendenti 36,000, i socialisti 38,383. Ma per effetto del voto cumulativo furono eletti 29 moderati, e soli 26 progressisti, e siccome il *board* fra una elezione e l'altra si completa, in caso di vacanza, per cooptazione, era evidente che per tre anni i moderati vinti, continuerebbero ad essere i padroni del *board* scolastico di Londra. Cotesta situazione eccitò notevolmente gli animi, e pose la questione sopra un altro terreno, provocando proposte legislative, e facendo pensare alla revoca del compromesso del 1871, non a favore dell'insegnamento religioso, ma dell'insegnamento laico. La " scuola senza Dio ", pare già ai liberali inglesi la soluzione dell'avvenire, e per quanto combattuta con accanimento dai conservatori, è soluzione che si impone in uno Stato di così varie e numerose credenze come la Gran Bretagna. Ma poichè il risultato della lotta è di peggiorare la condizione delle scuole dei *boards* a vantaggio delle confessionali, è evidente che lo Stato dovrà intervenire sempre più, sino a che, accanto alle scuole confessionali, si avranno le scuole laiche, i cui alunni ben potrebbero essere obbligati a frequentare l'insegnamento religioso nella rispettiva chiesa ed a darne anche l'esame.

9. Enti morali. La pubblica beneficenza. — L'azione del Parlamento si esercitò largamente nella riforma e nella promulgazione di nuovi Statuti per fondazioni ecclesiastiche, opere pie, istituzioni di educazione, e da ultimo, in modo speciale, per le corporazioni municipali. Il Parlamento aveva davanti a sé una folla di pregiudizi, che a tutte le istituzioni di questa natura reputavano sufficienti la volontà dei fondatori e le leggi, considerando qualsiasi innovazione legislativa che accrescesse l'autorità e l'ingerenza dello Stato come una lesione del diritto di proprietà.

I difetti più gravi erano nelle fondazioni destinate a scopo di culto. Sarebbe impossibile enumerare qui tutte le leggi che sono venute correggendoli o sopprimendoli. Giova solo notare come anche in questa riforma non vi ha indizio di teorie astratte o di applicazioni sistematiche. La Chiesa anglicana, al pari di tutte le altre istituzioni, si considera come un fatto sociale, di cui possono essere contestate l'egemonia e l'importanza, non l'utilità, e tanto meno la necessità ed il diritto di preservarla da corruzioni ed abusi.

Peggio eransi corrotte le istituzioni educative, specie le più elevate, anche per la minor efficacia del controllo esercitato su di esse dagli interessati. Quindi le inchieste sulle Università, alle quali i cancellieri e i rappresentanti loro ricusarono dapprima qualsiasi partecipazione, accrescendo i sospetti che condussero alla scoperta degli abusi davanti ai quali dovettero piegare anche le energiche e non del tutto disinteressate resistenze dei Lordi. La pubblica opinione non fu così rigorosa in materia di istruzione secondaria, dove le riforme riuscirono più lente ed incomplete, ed oggi ancora l'ordinamento è ben lungi dal rispondere alle esigenze della società moderna. Ma a poco a poco, e mentre altrove si parla di abolirlo, citando, il che s'intende, l'esempio inglese, anche l'Inghilterra venne ad avere il suo Ministero della pubblica istruzione, il quale fa ora sentire la sua influenza in quasi tutte le materie che gli sono soggette negli Stati continentali. Ad ogni modo basterebbero gli *endowed schools acts* a dimostrare il supremo diritto del Parlamento di riformare tutto ciò che è corrotto, togliere di mezzo quanto riesce dannoso, rivolgere a nuovi scopi quello che il tempo ha guasto o reso inutile, ad onta delle tradizioni più sacre ed antiche, delle consuetudini più tenaci, delle più precise disposizioni dei fondatori. L'educazione nazionale trasse da cotesta riforma beneficii considerevoli, mentre si poterono creare scuole ed istituti speciali, conformi ai bisogni della nuova civiltà, dove non rimanevano delle antiquate che i tronchi morti, dentro ai quali vivevano gli sciami parassiti delle amministrazioni.

Che se nelle fondazioni religiose e nelle educative il fine era abbastanza determinato e perciò men difficile la riforma, nelle opere pie propriamente dette doveva tornare anche più ardua. Generosi sensi di compassione per le umane miserie, religiosi terrori, fallaci teorie economiche, mille cause diverse avevano contribuito ad accumulare nelle mani di poche corporazioni irresponsabili vaste proprietà, sottratte così alla circolazione, affidate a gente per lo più oscura e non di rado dispersa, dilapidate, rivolte a scopi contrari ai buoni principii economici, per cui promuovevano il pauperismo, deprimevano l'energia nazionale, corrompevano il carattere. Dopo inchieste accurate e controversie fierissime, si creò l'ufficio permanente dei Commissari, consultori legali delle opere pie, vigili custodi dei loro amministratori, che devono ogni anno riferire al Parlamento.

10. *Intervento economico del Parlamento.* — Una delle cagioni da cui derivarono maggiori riforme al diritto amministrativo è la frequenza e la molteplicità dell'intervento economico del Parlamento. Tutta la sua storia è piena, come nota R. Gneist, di questa azione legislativa in fatto di economia nazionale, ma dal tempo di Roberto Peel si svolge e si accresce non solo secondo le tradizioni e come vogliono le circostanze e gli interessi di un gruppo sociale, ma obbedendo a principii determinati di economia e di governo, proclamati dalla pubblica opinione, accolti ed applicati nella legislazione pratica del Parlamento. Così abbiamo tutta una serie di leggi relative alle banche, alle società e compagnie pubbliche, alle ferrovie, alle manifatture, mentre i nuovi principii economici si riflettono in tutto il sistema tributario, e ne determinano la riforma.

Con cautele infinite e con mano sicura venne riformata la legislazione bancaria. Mentre la Banca d'Inghilterra diventava più che mai una pubblica istituzione, la moltiplicazione dei minori istituti di credito procedeva di pari passo coll'aumento e coll'effettiva sanzione della responsabilità dei loro amministratori. Gli Statuti che regolavano le varie forme di compagnie erano ispirati a viete restrizioni, a gelose prescrizioni, a tipi

insufficienti nello sviluppo della vita economica moderna. Fra il meccanismo limitato e complicato della società in partecipazione, e la costituzione di una compagnia secondo il beneplacito del Governo, nessuna via era aperta alla feconda associazione dell'opera di un certo numero di persone nel comune vantaggio. Le numerose leggi che seguirono a quella del 1834 sono come altrettante pietre miliari su questa via, dove l'azione costituzionale del Parlamento durò fatica a sancire i progressi richiesti dallo sviluppo dell'economia nazionale. Prevalse il concetto pratico di consentire le maggiori agevolanze a tutte le combinazioni richieste o suggerite da questi progressi, e proteggere, sebbene ancora con scarsa efficacia, il pubblico dalle possibili frodi e dagli abusi, dove la vigilanza individuale sarebbe di per sé impossibile o insufficiente, a cagione della forma che la legislazione consente a queste nuove manifestazioni dell'attività privata.

Lo sviluppo dell'azione dello Stato e quindi di questo nuovo diritto amministrativo si manifesta specialmente nella tutela dei deboli, i quali si trovano esposti a pericoli corrispondenti alla cresciuta potenza dell'industria, colle leggi sulle ferrovie, sulle fabbriche, sulle energie elettriche, su tutte le manifestazioni dell'attività industriale. Il più diretto intervento amministrativo nelle ferrovie si inizia coll'atto di Peel del 1844, il quale impone alle compagnie di dividere i benefizi, quando eccedano una certa misura, col pubblico, abbassando le tariffe, specie della terza classe, procurando così anche ai meno abbienti i vantaggi che derivano dai più rapidi e facili mezzi di comunicazione. I treni operai, ordinari e straordinari, per cui dai centri manifatturieri e dai lavori, gli operai possano poi diffondersi nella campagna, sono tra le istituzioni nelle quali l'Inghilterra serve di esempio.

Nè trascurabile sembra la tendenza di ridurre il servizio delle strade ferrate in mano dello Stato. Le compagnie ferroviarie, coi numerosi obblighi, per le relazioni complesse e continue coll'amministrazione loro imposte costituiscono quasi un'amministrazione pubblica, affidata in parte ad un certo numero di

ufficiali, in parte a privati, i quali si assoggettano volontariamente alle condizioni che la legge prescrive per godere dei vantaggi dell'impresa. Sheldon Amos ed altri presagiscono perciò, che quanto già è avvenuto per i telegrafi dovrà avvenire un giorno per le ferrovie, ed altri scrittori più moderni aggiungono anche per i telefoni e per la distribuzione dell'energia elettrica, non in omaggio ai principii d'accentramento, ma perchè " nel rapido succedersi delle moderne invenzioni e delle private speculazioni, l'ambizione e l'avarizia di pochi possono facilmente conseguire, specie nei primordii di una nuova intrapresa, vantaggi enormi, se trovinsi di fronte ai lamenti taciti ed oscuri delle classi meno indipendenti della società. In tal caso lo Stato è in dovere d'intervenire, come tutore degli interessi, ossia, come amico delle classi diseredate, e deve intervenire svolgendo in questo senso la sua azione parlamentare „ (1).

La legislazione sulle fabbriche incomincia col proteggere coloro che sono meno in grado di difendersi da sè medesimi e nella lotta sempre più accanita e terribile per la vita sarebbero condannati a soccombere. Fu tutta una serie di cure per la salute degli operai delle miniere, delle manifatture, dei campi, le quali riescono già ad una ingerenza dello Stato nell'industria privata assai più grande di quella che sarebbe sembrata un tempo compatibile colle nostre idee liberali. Tanto più che il Parlamento inglese non fa leggi in questa materia per lasciarle alla mercè degli interessati; bensì crea tutto un corpo di ispettori, determina precise norme di procedura, mette in azione altre forze della società interessate al suo benessere, per combattere gli eccessi che derivano dall'egoismo e dalla speculazione industriale. A questa maniera i risultati sono completi e sicuri, e lo sviluppo dell'industria procede di pari passo col miglioramento delle condizioni dei lavoratori.

A questi interventi in materia economica si connette lo sviluppo della polizia sanitaria. Nessun paese ha fatto altret-

(1) Op. cit., pag. 131.

tanto, nessuno ha ormai un diritto amministrativo più sviluppato per la prevenzione dei contagi, pel regolamento delle industrie insalubri, per la rimozione delle *nuisances*, in generale, per il miglioramento delle abitazioni operaie, per la utilizzazione dei residui, le fogne, i luoghi di pubblico ritrovo, gli ospedali, la polizia delle strade e somiglienti. A questi servizi il Parlamento provvede dapprima cogli stessi organismi della *Poor law*, riunendo le parrocchie in consorzi o distretti, poi con uffici a circoscrizioni speciali, con corpi tecnici, ai quali non fanno difetto nè le cognizioni, nè i poteri.

11. Lo Stato e la legislazione sociale. — Così non vi è forse un altro Stato dove il Governo combatta più efficacemente il socialismo, accettando da esso il buono e il meglio, tutto ciò che vi è di pratico nelle sue aspirazioni, tutto quel poco che l'esperienza lascia intatto delle sue sconfinite utopie. Altri Governi trascurano questa nuova religione, che coscrive a poco a poco tutti i lavoratori, o se ne impauriscono e credono di resistervi con gli anatemi o col piombo preparato dai difensori ad ogni costo del codice civile e di tutte le altre leggi e istituzioni sociali. Infinitamente più savio, il Governo inglese, d'accordo col Parlamento, adopera ad appagare quanto più è possibile queste nuove esigenze, e lo fa, bisogna riconoscerlo, con una sincerità e con una audacia singolari in un paese sino a ieri aristocratico, devoto alle tradizioni sino all'ostinazione, attaccato alla vecchia costituzione politica e sociale sino al feticismo.

Ho accennato alle leggi sulle fabbriche, grazie alle quali si provvede alla vita, alla salute, ad un relativo benessere degli operai. Per i casi di malattia e per la vecchiaia, per le sventure e i disastri del lavoro e per quelli del mare, dovunque, la legge interviene sempre più pronta e sollecita, sempre più efficace. Ma questo intervento è anche più sorprendente quando, nel paese dei latifondi, dove la proprietà è stata quasi una religione, il fondamento dell'ordine sociale, si dividono le terre con criteri che nessun Gracco ha osato mai mettere innanzi, i quali se pur rispettano sempre il principio della proprietà

individuale, la mettono, si può dire, a portata di tutti i volontari. Ogni operaio può avere il suo campicello da coltivare insieme alla famiglia nelle ore libere; che se il *landlord* ricusa di acconsentire alla divisione di una parte delle sue terre, vi è obbligato per legge, mentre si forniscono all'operaio i capitali per l'acquisto, persino per la coltura. Ma quanta serietà in tutto questo, quanta precisione, quale completo apparato di garanzie, perchè la nuova distribuzione delle terre non diventi fonte di speculazione o di infingardi abbandoni! Si accetta qualche cosa del socialismo, ma si richiede sempre l'energia dell'individuo, la sua azione personale, restringendo un collettivismo, che se può dare buoni risultati nei limiti della cooperazione, con più vaste applicazioni condurrebbe alla completa soggezione degli inetti, al più assoluto dominio dei furbi, determinando un ordinamento sociale dove l'individuo scomparirebbe non a profitto suo proprio, ma della comunità, e quindi di coloro che avessero l'abilità, la fortuna, l'audacia di diventare i priori o i padri guardiani del nuovo convento, salvo a consumare le più feconde attività nei raggi di miseria e negli ozi turpi, che condussero appunto a rovina le corporazioni monastiche.

12. *Il Diritto pubblico coloniale ed internazionale.* — La vastità dell'Impero, la molteplicità delle sue relazioni, condussero naturalmente ad un grande sviluppo del diritto amministrativo rispetto alle colonie ed alle relazioni cogli altri Stati. Il Parlamento si mostrò più largo nel concedere istituzioni rappresentative a colonie che prima dipendevano in tutto dal governo centrale, e si adoperò a stringerle in vigorose confederazioni, sia per scemare la propria responsabilità, sia per costituire in quelle un governo locale più vigoroso ed autonomo. In pari tempo colonie, le quali erano soggette a speciali amministrazioni, vennero ridotte sotto la diretta dipendenza del Parlamento, sull'esempio di quanto si fece per l'India, riconoscendo anzi, come di fronte agli avvenimenti seguiti nel 1896 nel Transvaal, che dall'esistenza di compagnie coloniali autonome possono derivare nuovi e più gravi pericoli, i quali il Governo inglese ha tutto l'interesse di evitare.

Pur consentendo ad alcune colonie, le più progredite, istituzioni modellate su quelle della madre patria, il Parlamento non rinuncia a legiferare per esse quando sia necessario, sia con leggi speciali, sia con norme generali da estendersi a tutto l'Impero. In ogni modo spetta sempre al Parlamento il controllo sull'azione dei governatori delle colonie, sulle loro relazioni col Governo centrale, mentre ha facoltà di assentire o no le leggi votate dai Parlamenti coloniali, di dirimerne, in grado di suprema istanza, i conflitti, di approvarne i mutamenti costituzionali.

Le relazioni della Gran Bretagna cogli altri Stati sono regolate da trattati sempre più numerosi che vengono sottoposti al Parlamento. Ma in materia di politica estera ben può dirsi, che in luogo di avere un'azione diretta, il Parlamento stimola, frena, consiglia, esercitando una vera azione diretta solo quando si tratta di legiferare sugli stranieri residenti nel Regno o sugli Inglesi che si trovano all'estero, ovvero di codificare qualche principio del diritto delle genti. La legislazione sugli stranieri in Inghilterra comprende così le materie relative all'estradiizione, alla naturalizzazione, ai reati di cospirazione, ma già accenna ad estendersi ad altre, spinta da gelosie internazionali o da legittime rappresaglie, soprattutto nel campo del lavoro manuale. La difficoltà di conciliare i principii cui si informano i trattati di estradiizione colle libertà inglesi impedì per lungo tempo lo svolgimento completo della legislazione in questa materia, mentre sino al 1870 agli stranieri non era lecito acquistare terre nel Regno, e gli Inglesi non perdevano mai il loro carattere, se anche naturalizzati stranieri. La protezione dei sudditi inglesi, dovunque si trovano, fu speciale cura della legislazione, mentre si munirono di efficaci sanzioni penali i doveri che la legge internazionale impone ai cittadini dello Stato, per togliere di mezzo le lunghe e gravi dispute cui porse cagione la loro violazione. I doveri dei neutri, la difficile materia delle prese marittime e tante altre vennero così regolate con norme precise, efficaci, che hanno valore in tutte le colonie ed in tutti i mari territoriali inglesi.

IV.

13. Il conferimento degli impieghi. — Una delle più notevoli conseguenze del nuovo ordinamento amministrativo fu il mutamento radicale seguito nel conferimento delle funzioni amministrative, che già R. Gneist ha potuto segnalare in gran parte. Prima del 1855 i pubblici funzionari erano nominati dal capo di ciascun ufficio, e si richiedeva tutto al più che il candidato desse prova delle più indispensabili cognizioni elementari. Le relazioni politiche, le influenze parlamentari, i legami di famiglia determinavano quasi esclusivamente la scelta. Era l'epoca, come bene avvertì Massimiliano Leclerc, in cui per ottenere un pubblico impiego, come per riuscire eletto al Parlamento, era necessario essere il cliente di una delle grandi dinastie *whig* o *tory* che tenevano a vicenda il potere: regime dell'arbitrio, senza dubbio, ma temperato, presso i *leader* onnipotenti, dal sentimento profondo della loro responsabilità davanti al partito, alla classe, al paese. Cotesti capi comprendevano, meglio che se vi fossero stati obbligati per legge, che era loro supremo interesse servirsi delle persone più capaci, e poichè erano ottimi giudici in fatto di uomini, limitavano la scelta fra i loro clienti, ma la facevano bene. Così parecchi uomini d'ingegno, dalle più umili origini, hanno potuto elevarsi alle più alte funzioni dello Stato. C'era sempre di mezzo, è vero, la protezione di un potente, ma quante volte questa protezione riuscì anche in Italia, ad onta di tutti gli esami e di tutti gli organici, a portare innanzi uomini assolutamente incapaci ed indegni?

Dal 1855 al 1886 si compì una riforma radicale in cotesta materia. Si cominciò coll'istituire una Commissione, che doveva sperimentare con un esame la capacità di coloro che venivano ammessi agli uffici civili. Nel 1870, dopo averne fatta una larga esperienza nel servizio indiano, si adottò il sistema dei

concorsi; colle riforme del 1876 e del 1886 il sistema venne reso più semplice ed efficace. Si distinsero due categorie, la superiore e la inferiore: quella con stipendi minimi di 7500 lire nostre, che vanno sino a 25,000 ed oltre, e sono conferiti per concorso in origine, facendo poi le promozioni a scelta. Dal 1870 al 1895 sono stati messi a concorso 240 posti di questa classe e si ebbero circa 1200 concorrenti; però più di cento hanno rifiutato il posto non ritenendolo adeguato alla lunga e costosa preparazione, ed agli sforzi necessari per conseguirlo. Il numero dei posti messi a concorso in questa classe scema, perchè le pubbliche amministrazioni non tengono affatto che entrino da questa porta molti giovani, sia pure forniti della più alta coltura. Preferiscono ricevere l'impiegato giovane, per formarlo e foggiarlo a loro posta. La burocrazia, come dappertutto, ha una diffidenza insormontabile per i grandi ingegni, e preferisce gli specialisti, che hanno fatto per tempo la loro pratica tecnica.

Invece gli esami per essere ammessi agli impieghi della seconda categoria sono facili, e lo stipendio, che comincia generalmente da 1800 lire, può elevarsi a 7500, passando poi ad un *higher grade* di questa stessa categoria, dove possono arrivare a 8750, sempre, s'intende, a scelta dei loro superiori. In questa categoria i concorrenti sono assai più numerosi, e, in quanto è compatibile colle esigenze del servizio, quelli che vincono il concorso possono scegliere l'amministrazione nella quale vogliono entrare. Dal 1876 al 1896 sono stati ammessi in questo modo oltre a 6000 impiegati. Il numero degli aspiranti fu talvolta notevole; per esempio nel 1879 concorsero 577 a 46 posti: nel 1887, 645 a 54, ma il numero dei concorrenti, specie negli ultimi anni, venne scemando. Ad ogni modo siamo molto lontani dallo straordinario numero di concorrenti, di cui dà spettacolo, per ogni osso che si mette a rodere per concorso sul pubblico bilancio, l'Italia, e che è ancora più grande in Francia. Nel 1890, per 1500 posti messi a concorso dalla prefettura della Senna, si presentarono

46,000 concorrenti, e per 12 posti di commesso-aiutante si ebbero 3126 domande (1). In Inghilterra, in questi ultimi anni si hanno appena cinque o sei concorrenti per posto, vuoi per la maggior ricchezza sociale e per il grande e vario sviluppo che le colonie offrono alle attività individuali, vuoi per effetto di un'educazione meno falsa ed esagerata di quella che in Francia e in Italia si direbbe invece fatta apposta per creare un esercito di spostati e di malcontenti.

Vi sono alcuni impieghi per i quali l'ammissione al concorso esige prima una specie di volontariato; tali specialmente quelli del *Foreign Office*, della Camera dei Comuni, del *British Museum*, gli ispettori della pubblica istruzione, dell'agricoltura, delle manifatture ed altri. Talvolta si aprono per questi uffici concorsi limitati tra alcune persone designate come più adatte dai presidi dei grandi collegi o dai capi stessi delle Amministrazioni. Troppe cose avrei a notare a tale riguardo; ma mi limito ad avvertire che gli Inglesi non hanno la pretesa di noi altri continentali, d'aver dei consoli *bons à tout faire*, che si traslocano indifferentemente dal Giappone al Marocco e da Pietroburgo a Lima. I consoli inglesi sono fatti per i posti dove devono servire, non i posti per i consoli e devono essere soprattutto uomini d'affari. Sono ripartiti in quattro grandi categorie, secondo i paesi dove vengono chiamati a servire e non passano mai da una all'altra.

Anche nel servizio indiano è avvenuto un gran mutamento. Nei tempi eroici, quando tutto si fondava sul prestigio di certi uomini e sulla loro energia, quando non vi erano ancora ferrovie e telegrafi, regolamenti minuziosi e ordini facili e pronti, l'India era un meraviglioso campo d'azione per i cadetti delle grandi famiglie, abituati a comandare sin dalla loro nascita, che avevano un nome da illustrare ed una fortuna da fare. Adesso l'India è una immensa burocrazia autocratica, dove tutto è preveduto e minutamente regolato. Si richiedono soprattutto

(1) *Journal des Débats*, 17 nov. 1890.

una intelligenza più che mediocre, una probità sperimentata, e l'amore del lavoro. I rappresentanti dell'Inghilterra nell'India non sono più di necessità gran signori, anime altere e cuori intrepidi; devono essere soprattutto alti funzionari, perfettamente al corrente dei difficili particolari del loro ufficio, che conoscano a fondo le lingue, i costumi, gli usi dei loro amministrati. Perciò, invece dei cadetti dell'aristocrazia, sono in maggioranza i giovani delle classi medie.

La sostituzione degli esami e del concorso al favore non diede però i risultati che taluno temeva e che si ebbero altrove. Invece di cedere alla tentazione, così potente soprattutto nella democrazia e in Francia, di aumentare il numero dei pubblici impieghi ed abbassare gli stipendi, l'Inghilterra tende a scemare il numero degli impiegati, richiedendo da essi maggior somma di lavoro, e pagandoli meglio. Ben si cercò di combattere il sistema dei concorsi e degli esami per la fatica che richiedono e si parlò anche in Inghilterra di soverchia applicazione mentale; ma il sistema tenne saldo contro tutte le censure. Il suo effetto principale era già preveduto da tutti. Montalambert assisteva ad un comizio dove, verso il 1853 si discuteva il nuovo sistema, e ricorda questo discorso tenuto davanti a quattromila persone da un buon industriale: " Un lord mi diceva un giorno: Signore, se la vostra riforma riesce, che faremo dei nostri cadetti? Ed io gli risposi: Nobile lord, e che faremo, se non riesce, dei nostri? „. Oggi i cadetti dell'aristocrazia concorrono cogli altri, e considerano il concorso e gli esami come una preziosa garanzia. Allora si voleva combattere l'influenza dei Pari e dei capi delle grandi famiglie; oggi l'istituzione serve invece di freno a quelle dei deputati influenti e dei sensali elettorali, che sarebbero forse assai meno scrupolose (1).

(1) LECLERC MAX, *Les professions et la Société en Angleterre*, Paris, Colin, 1894, pagg. 105-137.

V.

14. *Lo Stato e gli enti locali.* — Questo nuovo indirizzo del diritto pubblico inglese modificò più profondamente d'ogni altra cosa l'ordinamento delle amministrazioni locali. Sheldon Amos ritiene, che R. Gneist e prima di lui Toulmin Smith, peccassero un po' " di sensibilità romantica per il pittoresco e per l'antico „, ravvisando nell'ordinamento delle parrocchie, dei borghi, delle contee, in una parola nelle istituzioni locali, il centro di gravità della costituzione inglese (1). Ad ogni modo, negli ultimi 65 anni il Parlamento ha esercitato una azione decisiva sulle istituzioni locali, senza però commettere alcuno di quegli attentati violenti per cui si sarebbe sostituito al *selfgovernment* un accentramento alla francese. Il Parlamento procurò piuttosto di vivificare le forze locali, di metterle d'accordo colla più sviluppata e complessa azione delle autorità centrali, di procurare che anche quelle obbediscano più prontamente alla pubblica opinione, di meglio armonizzare tra loro tutte le funzioni dello Stato.

La relazione dell'inchiesta che condusse alla prima legge del 1835 avvertiva giustamente: " prevalgono nella grande maggioranza degli abitanti delle città e dei borghi una disaffezione per le istituzioni municipali, una sfiducia verso i Consigli municipali, i quali si eleggono da sè medesimi, il cui potere non è soggetto ad alcun controllo popolare, ed i cui atti e procedimenti si svolgono nel segreto, al di fuori di qualsiasi influenza della pubblica opinione. Così si alimenta una indifferenza per le magistrature municipali, che turba e guasta l'amministrazione della stessa giustizia locale, ed è cagione di disistima per le persone alle quali è affidata, cresce il malcontento per le tasse locali, i cui redditi, anzichè essere rivolti nell'interesse generale, sono distolti dal loro uso legittimo, dilapidati talvolta a

(1) *La costituzione inglese negli ultimi 50 anni* (ingl.), pag. 137.

beneficio di poche persone, e persino rivolti a fini dannosi al carattere ed alla morale del popolo „. Per lo che concludeva col constatare, che “ le corporazioni municipali non hanno più il rispetto e la fiducia dei sudditi di V. Maestà, nè la meritano, ed una pronta riforma doveva essere compiuta, perchè diventino utili e fecondi strumenti di governo locale „.

Così si iniziava la riforma degli enti locali, incominciando da quei servizi per i quali si era potuto contare fino allora più largamente sul concorso dei cittadini appartenenti alle classi più colte e ricche della società. La legge sui poveri del 1834 recò all'antica e venerata autonomia delle parrocchie una doppia ferita, assoggettando alla sovrintendenza di un comitato speciale la distribuzione dei sussidi ai poveri, e dando facoltà al potere centrale di iniziare, per gli scopi della beneficenza, quel sistema delle unioni di parrocchie, che doveva avere poi così numerose applicazioni. Il Parlamento riconosce una antica istituzione come organo simpatico ed utile, ma quando la parrocchia appaia troppo grande od angusta od altrimenti disadatta al suo scopo, non esita a creare una nuova circoscrizione, che non risponde ad alcun concetto teorico, ma soddisfa le esigenze della pratica.

Alla vecchia polizia delle parrocchie, nella grande agglomerazione urbana che corre sotto il nome di Londra, si costituisce la polizia metropolitana, sotto la direzione responsabile di un sottosegretario di Stato. E dopo aver provveduto così dove più grande era il bisogno, non senza incorrere nell'accusa che fu fatta al duca di Wellington, di attentare alle libertà inglesi, introducendo in Inghilterra la polizia dei tiranni del continente coi suoi spionaggi e coi suoi arbitrii, il sistema viene con nuove leggi rinvigorito ed esteso, e si obbligano alfine tutte le contee ad avere una propria polizia, fusa con quelle dei borghi e divisa in speciali distretti, il che consente di esercitare una più vigorosa tutela della pubblica sicurezza, senza che ne riesca in alcuna guisa minacciata o scemata la libertà dei cittadini.

La contea conserva però più a lungo istituzioni ed andamenti contrari ad alcuni principii del Governo parlamentare. Ma alla

perfine si comprende che autorità come i giudici delle *quarter sessions*, le quali hanno il potere di imporre tasse, devono emanare dai cittadini che sono chiamati a pagarle. La riforma è arrestata per lungo tempo da una difficoltà che sembra insormontabile; questi giudici di pace, contro tutte le idee prevalenti nel continente, sono insieme funzionari e magistrati, e non si comprende come sia possibile distinguere i due uffici e riorganizzare quello dell'amministratore su base popolare, col sistema elettivo, senza scemare l'indipendenza del giudice. Ma dopo che si è cominciato a dettar leggi anche in materia di competenza delle contee, come si era riformata sino dal 1877 quella delle prigioni, si viene passo passo sino al Consiglio di contea ed ai suoi nuovi funzionari elettivi.

15. *L'antico e il nuovo ordinamento locale.* — L'Inghilterra ha ora una doppia rete di circoscrizioni locali, l'antica e la nuova. La prima, vecchia di secoli, è formata dalle parrocchie, dalle contee e dai borghi municipali. Il borgo, col suo sindaco, i suoi assessori, il Consiglio municipale nominato da un corpo elettorale molto esteso, costituisce in ragione del suo ordinamento democratico un focolare di vita locale molto attivo, generalmente indipendente dall'autorità della contea, talvolta ad essa connesso per taluni servizi. Nella contea, ancora negli ultimi tempi, i giudici di pace, grandi proprietari nominati dal potere centrale, esercitavano quasi senza controllo la doppia funzione di amministratori e di giudici. Dal 1888 hanno solo ufficio di giudici, mentre le altre attribuzioni loro sono state deferite ad un Consiglio elettivo, analogo a quello dei borghi e sul quale l'autorità superiore esercita una rigida tutela. All'antico regime essenzialmente aristocratico ed autonomo, si è ormai sostituito un regime democratico, assai più dipendente dalle autorità centrali (1).

(1) O. FESTY, *Una nuova riforma dell'amministrazione locale in Inghilterra* negli "Annales de l'École libre des sciences politiques", 1894, pagg. 673-685; ed ivi 15 aprile 1886: BOUTMY, *Il Governo locale e la tutela dello Stato in Inghilterra* e 15 gennaio 1889: Id., *La riforma dell'Amministrazione locale in Inghilterra*.

L'antica autonomia della parrocchia andò scemando dalla rivoluzione economica del secolo XVIII; la costituzione della grande proprietà e lo sviluppo dell'industria che spopolò le campagne, procurarono al *landlord* nell'amministrazione degli affari locali una preponderanza che durò fino ai nostri giorni, malgrado il continuo sviluppo dell'industria e del commercio a spese dell'agricoltura. La parrocchia diventò sempre più comunanza civile e religiosa; l'amministrazione era affidata alla *vestry*, assemblea presieduta, almeno di diritto, dal pastore anglicano, composta degli abitanti che contribuiscono alle spese parrocchiali, e in cui ognuno aveva voto, sino a una certa misura, proporzionale all'imposta; l'esecuzione spettava ad agenti, nominati in gran parte dalla *vestry*, tra i quali prevalevano i fabbricieri, funzionari laici ed ecclesiastici a un tempo. Con cosiffatto ordinamento la parrocchia, già debole nel secolo precedente per lo scemare di numero e di autorità della *gentry*, si trovò alla nostra età sempre più in disaccordo colla nuova condizione di cose politica e sociale, e non potendo servir di base alla costituzione di importanti servizi, perdette ben presto ogni interesse. La *vestry* delibera ancora, anzi non ha un vero controllo, in materia di culto, di cimiteri, di beni della parrocchia, di strade, di finanze, di illuminazione, di polizia locale, con eccezioni e restrizioni infinite; ma le altre sue attribuzioni sono state trasferite a nuove autorità, che amministrano con poteri più fortemente costituiti le circoscrizioni di più recente creazione, le quali formano la seconda rete.

16. Le nuove esigenze sociali e l'autogoverno. — Rodolfo Gneist, al pari di tutti gli altri studiosi del diritto pubblico inglese, ha notato come, verso il 1832, cominciassero ad accentuarsi esigenze sociali, alle quali era necessario dare soddisfazione, sviluppando taluni servizi pubblici esistenti e costituendone altri nuovi. Prima di tutto doveva essere riordinata l'amministrazione della pubblica beneficenza, e si doveva pensare a servizi che quasi neppure esistevano, le strade, la sanità pubblica, l'istruzione primaria. Senza ombra di piano preventivo,

così come suggerivano l'esperienza ed i bisogni, si costituirono nuove circoscrizioni intermedie fra la contea e la parrocchia, ciascuna delle quali è costituita per uno scopo diverso, che si sovrappongono e s'ingarbugliano fra loro, senza neanche rispettare i limiti e l'integrità territoriale delle divisioni esistenti. A coloro che non hanno una cognizione molto profonda delle istituzioni politiche inglesi pare un vero caos inestricabile. Le unioni di parrocchie, i distretti sanitari urbani e i rurali, i distretti stradali, gli scolastici e tante altre circoscrizioni distinte e diverse di importanza, di estensione, di poteri, diedero molto da pensare e da fare agli studiosi ed ai legislatori. Tutte coteste unioni sono però presiedute da un ufficio elettivo, nel quale, fino a questi ultimi anni, era assicurata la preponderanza dei proprietari per effetto del voto plurale, e del diritto, generalmente attribuito ai giudici di pace della contea, di sedere nei medesimi. Speciali condizioni di censo concorrevano pure a dare in queste assemblee una prevalenza alla classe che domina nella parrocchia, come dominava sino al 1888 nella contea.

Ebbene, malgrado la loro composizione aristocratica, questi uffici non sfuggirono all'influenza delle idee liberali che si accentuava nel campo politico. Anche in Inghilterra, le nuove condizioni della società determinarono tendenze accentratrici; il potere centrale si riservava un diritto di controllo su tutte le autorità che si venivano creando in questa zona media, e nel 1871 venne costituito il *Local Government Board*, per cui lo spirito democratico, sempre più dominante nella Camera dei Comuni, diventò un poderoso agente di accentramento. A tal punto che il suo presidente, il Fowler, poteva affermare il 15 dicembre 1893 alla Camera dei Comuni, che i *Board of guardians* sono niente altro che la macchina colla quale si applicano le disposizioni dell'Ufficio centrale. Con tutto questo si riformava l'ordinamento della metropoli, lasciando intatta la varietà di parrocchie e di circoscrizioni intermedie, ma costituendovi un consiglio di contea ed un ufficio di educazione, che al pari dell'ufficio di polizia, di più antica istituzione, estendono i loro poteri sulla vasta metropoli.

A nessuno può sfuggire il carattere democratico e la tendenza all'accentramento ed all'unificazione che è nella legge del 1894, la quale, come quella del 1888 per le contee, provvede ai Consigli di parrocchia, di tal guisa da accostarli assai ai Consigli comunali degli Stati del continente. Ancora si rispettano le autonomie locali; imperocchè le parrocchie di meno che 300 abitanti hanno il loro convocato, e lo conservano se anche due o più di esse si riuniscono per nominare un consiglio parrocchiale comune, come la legge ne dà facoltà alle parrocchie di oltre 300 abitanti. Rispettoso della individualità della parrocchia, il legislatore costituisce in ciascuna, qualunque sia la sua popolazione, una assemblea parrocchiale, composta di tutti gli elettori della medesima, cioè dei comunali e dei politici insieme; anzi, sui registri di quelli sono iscritte anche le donne maritate, alle medesime condizioni degli uomini.

I radicali avrebbero voluto porre a condizione fondamentale dell'elettorato comunale la residenza, per escluderne i proprietari assenti; ma furono paghi dell'abolizione del voto plurale e dello scrutinio segreto, due riforme alle quali la parte conservatrice si era lungamente e fieramente opposta. Nelle parrocchie di meno che 300 abitanti, l'assemblea delibera ed eseguisce, come può nominare comitati od esecutori speciali, che operano sempre sotto il suo controllo. Le assemblee delle parrocchie di oltre 300 abitanti non si limitano ad eleggere un consiglio di 5 a 15 membri, secondo il numero fissato dal consiglio di contea, ma possono deliberare intorno all'applicazione delle leggi facoltative o permissive, ratificare alcuni atti del consiglio, nel modo stesso che è necessario il loro consenso per applicare una tassa oltre una certa misura, per vendere una proprietà parrocchiale, e in altri casi.

Quei due grandi fondamenti del vivere sociale che si consideravano sinora la religione e la proprietà, sono colpiti del pari da questi nuovi ordinamenti. I proprietari hanno perduta l'antica preponderanza e possono persino esser messi da parte; *vestrymen*, pastori, fabbricieri, cessano d'avere, per tale qualità,

qualsiasi ingerenza nell'amministrazione degli affari puramente civili, ed esercitano i loro poteri antichi solo per gli affari ecclesiastici. La parrocchia è ormai laica; i suoi ordinamenti civili e religiosi coesistono, ma non si confondono più.

I consigli di parrocchia hanno dalla legge estesi poteri, per cui sono ormai poco diversi dai consigli comunali di Francia e d'Italia. Il consiglio nomina gli impiegati parrocchiali, amministra la proprietà, acquista, se occorre, edifici per pubblici servizi, leva tasse, contratta prestiti, sopprime le cause di insalubrità, regola il corso delle acque correnti e l'uso dei pozzi, eseguisce le leggi facoltative adottate dall'assemblea parrocchiale. Il consiglio può esercitare per delegazione alcuni poteri dei consigli di distretto. Interviene nella gestione delle fondazioni non ecclesiastiche, sceglie amministratori speciali, o coloro che sono incaricati di rappresentare la parrocchia in seno ai medesimi. I poteri attribuiti dalla legge del 1894 al consiglio di parrocchia per la distribuzione delle terre ricordano le leggi dei Gracchi ed altre misure agrarie, che sarebbero sembrate ai nostri padri le più contrarie al diritto pubblico ed all'ordinamento sociale inglese. Il consiglio può procurare *allotments* agli abitanti delle campagne; espropriare col consenso del *Local Government Board*, determinare il prezzo della terra espropriata in base al suo valore venale, dando al *landlord* un compenso speciale per la coazione subita. Che se la parrocchia non ha i mezzi necessari per comperare i terreni da distribuire in lotti secondo le richieste degli abitanti, ha il diritto di obbligare il *landlord* ad affittarle per un periodo da 14 a 35 anni una parte della sua proprietà, verso un reddito annuo, od una indennità se la proprietà sarà scemata di valore per fatto degli occupanti all'epoca della sua restituzione. E già ho detto come con queste riforme il Governo inglese vada apertamente incontro al socialismo, mostrando di non averne paura, di sapersi acconciare con esso, di accettarne quelle conclusioni che, alla stregua dell'esperienza e sulla bilancia della giustizia, sono degne di un moderno governo civile.

17. Conseguenze politiche e sociali del nuovo ordinamento. —

Nell'ordinamento dei distretti, ormai nettamente distinti in urbani e rurali, è cessata del pari l'antica confusione, come sono scomparsi il voto plurale, lo scrutinio pubblico, le condizioni di censo. In ogni parrocchia, gli elettori parrocchiali scelgono un certo numero di consiglieri di distretto, che restano in carica tre anni, e costituiscono un'Assemblea nella quale i giudici di pace non siedono più per diritto loro. Anzi, perchè non solo fossero diminuiti i poteri di questa magistratura, ma le venisse anche tolto il carattere conservatore e aristocratico, si volle che il presidente del Consiglio di distretto fosse anche giudice di pace, salvo il caso in cui siedesse alla presidenza una donna. Già prima della legge del 1894 i consigli di distretto urbani erano riusciti a poco a poco a possedere pressochè tutte le attribuzioni dei Consigli comunali; ora il *Local Government Board* può loro attribuire in tutto o in parte le attribuzioni delle autorità parrocchiali. Invece il Consiglio di distretto rurale si concilia meglio colle parrocchie, raccogliendo nelle sue mani i poteri relativi alle strade, alla sanità pubblica e pochi altri.

Qualcheduno avrebbe voluto già affidare loro la pubblica beneficenza, ma il Governo si arrestò davanti ad una riforma così radicale, per quanto anch'essa possa dirsi solo questione di tempo. Nei riguardi della beneficenza, l'unione delle parrocchie già esiste comprendendo città e campagne; ma il suo ufficio di guardiani è modificato e comprende ormai due elementi, per la parte rurale dell'unione i consiglieri del distretto rurale, per la parte urbana i guardiani scelti dagli elettori delle città, colle stesse norme dei consiglieri dei distretti rurali. I giudici di pace cessano di essere membri dell'ufficio dei guardiani in ragione delle loro funzioni; una riforma molto grande, radicale, subita dalle classi dirigenti con una grande ripugnanza, perchè, in fin dei conti, la beneficenza viene in questa maniera sottratta a chi dà e messa in mano a chi riceve, si scemano le garanzie della proprietà, le si gittano addosso tasse sempre più onerose. Solo per far approvare la legge il Governo propose

che l'ufficio potesse scegliere quattro membri fuori dei propri eletti, una deroga che evidentemente non può durare a lungo. Come non possono durare gli speciali ordinamenti della metropoli in questa materia.

L'opera di unificazione e di semplificazione compiuta colle ultime leggi, e specialmente con quella del 1894, è tanto più grande, che i consigli di contea, ed in loro difetto il *Local Government Board* dovrà provvedere ad un completo rimaneggiamento delle circoscrizioni le quali, in Inghilterra, più che altrove, sono ciò che le ha fatte la storia, non quello che le vuole la natura o le determinerebbero i nuovi interessi. Non sono meno evidenti le conseguenze finanziarie di tali riforme, che condussero quasi dovunque ad accrescere le tasse locali, ma tutte queste conseguenze scompaiono davanti alla loro importanza politica e sociale.

Il *landlord*, che già aveva perduto i suoi poteri politici, perde ora la sua autorità amministrativa. La terra continua a sopportare quasi sola il peso delle tasse locali, e nondimeno il proprietario deve dividere il potere politico, perde la sua egemonia nella contea e il voto plurale negli uffici distrettuali e parrocchiali, cessa di far parte di diritto come giudice di pace delle assemblee locali, anzi deve dividere questo ufficio con persone estranee alla *gentry*. E quasi non bastasse, la sua stessa proprietà è minacciata, menomata, divisa, per opera dell'autorità, fra i suoi dipendenti d'altri tempi. Con lotti di un acre si procurava al contadino e all'operaio un supplemento di salario e il gusto della proprietà coi sentimenti che ne derivano; con lotti di quattro acri si richiedono tempo e capitali che non ha e devono essere sottratti quello al *landlord*, questo al patrimonio pubblico. Naturalmente tutto ciò non basta; ricordano che al postutto la terra è del sovrano, e dovrebbe esser divisa fra tutti i cittadini, attribuita ai Comuni, considerata come proprietà collettiva. Non sono più idee di socialisti come E. George, ma di uomini politici come Chamberlain; non sembra già più impossibile accoglierle nel programma del partito liberale.

Insieme alla *gentry*, viene messa da parte la Chiesa anglicana. La sua decadenza incominciò, del resto, sin dal giorno in cui altri culti sono stati riconosciuti accanto ad essa, e dissidenti e cattolici furono ammessi al voto, agli uffici pubblici, al Parlamento. Poi si abolì l'obbligo della tassa ecclesiastica, si riformò l'istruzione pubblica in un senso liberale, ed ora, come notai, la parrocchia religiosa e la civile sono distinte, con grave iattura di quella, che viene perdendo il suo carattere pubblico.

VI.

18. Prognosi della nuova riforma secondo R. Gneist. — L'opera del Gneist sul diritto amministrativo inglese è stata scritta, ripeto, prima della legge del 1894, dell'ultima riforma elettorale e delle grandi trasformazioni dell'ultimo decennio. Senza di che egli vi avrebbe svolte a lungo le malinconiche considerazioni con le quali chiude la sua più recente opera sul Parlamento inglese.

Vero che l'entusiasmo con cui si votò la prima riforma elettorale, scemato nella seconda, fu sostituito nella terza da un sentimento di rassegnazione nel campo d'ambidue i partiti, dopochè si erano affaticati con tutti i mezzi a guadagnare uno sull'altro la precedenza. La speranza dei conservatori che le nuove circoscrizioni elettorali ed il voto esteso ai *rurali* accrescessero la loro influenza, è stata in gran parte frustrata dal fatto che la *gentry*, dalle cui fila escono i giudici di pace, ha perduto il maggior vincolo della sua unione colla contea, è stata divisa nei piccoli gruppi dei distretti ufficiali e confusa con le unioni dei poveri, con le parrocchie e cogli antichi borghi elettorali tutti collegati tra loro. A ciò si aggiunga la mancanza di una stabile popolazione di agricoltori e di una classe rurale agiata, mentre invece i due partiti politici sono diventati sempre più strettamente dipendenti dagli interessi e dalle opinioni del giorno. Alle antiche *communitates*, alle associazioni unite da un vivo sentimento del dovere e dalle reciproche

prestazioni, sono sottentrati gruppi sociali, che trovano il loro vincolo comune negli interessi, nella stampa, nel diritto di associazione. Ma non vi è più il correttivo che nelle antiche *communitates* moderava la forza degli interessi per mezzo della costante osservanza del diritto e delle consuetudini, ed abituava i corpi elettivi a quella misura di abnegazione di senno politico e di rispetto per la legge che consentiva pacifica ed onorata alternativa ai partiti parlamentari, mentre ora si agitano e prevalgono idee sociali, che lottano per la conquista di nuovi diritti e di condizioni sempre migliori.

La lotta per l'eguaglianza, che per le classi medie ha carattere prevalentemente politico, acquista per le inferiori carattere sociale. Quelle chiedono libertà ed eguaglianza, libertà di associazione, di stampa, di culto, postulati per se stessi legittimi ed immutabili, ma che conducono a pretese troppo contraddittorie, e sempre insoddisfatte; chiedono l'amministrazione autonoma e le libertà comunali, non associazioni unite dal sentimento del dovere, per l'esecuzione responsabile delle leggi e degli uffici dello Stato, ma *Boards*, liberamente eletti, con facoltà autonoma di prendere deliberazioni e concedere pubblici uffici; chiedono di poter liberamente eleggere una Camera popolare, la quale, come Consiglio della nazione, prenda deliberazioni autonome e designi i ministri, che devono eseguirle. Ma quando la lotta si estende ed entrano in campo le classi inferiori, queste domandano l'eguale valutazione del lavoro, la loro parte di proprietà, e pretendono benefici maggiori dallo Stato, che riescono ad un aumento di tutte le pubbliche spese.

Bene avverte perciò R. Gneist, che " senza il serio ed adeguato adempimento dei doveri personali di cittadino nello Stato, non si potrà mai, in nessun modo, porre argine allo straripare di queste correnti. Se la lotta per l'eguaglianza continuò con forza raddoppiata dopo la seconda riforma elettorale, dopo la terza, aumentata la sua violenza, diede un carattere acuto alle riforme sociali, amministrative e politiche, rendendo vieppiù democratica la costituzione, e burocratica l'amministrazione „.

Soppressi tutti i correttivi per moderare i conflitti degli interessi sociali, questa specie di Governo di partito si riduce ad una irrimediabile dipendenza delle combinazioni imprevedibili degli interessi sociali, dei pregiudizi relativamente più forti degli interessi, delle agitazioni politiche, della tattica del movimento dei partiti „. Ma anche i partiti si trasformano, ed accanto ai due classici, il conservatore e il liberale, vi sono gruppi radicali, confessionali, nazionali, ed aumenta sempre il numero dei deputati indipendenti od opportunisti, per guisa che un Ministero di partito riesce sempre più difficile, e prevalgono le coalizioni, od una quasi dittatura di uomini che sanno dirigere la pubblica opinione e servirsene.

La via sulla quale la moderna evoluzione del diritto pubblico inglese ha sospinto lo Stato, conduce, se non a catastrofi come quelle attraverso le quali passavano altre nazioni di Europa, secondo prevede R. Gneist, certo ad una pericolosa trasformazione della costituzione inglese. La *gentry* inglese si allontana troppo e troppo sovente dalle campagne, dove le converrebbe rimanere per salvare gli ultimi avanzi della sua vacillante influenza locale; la stampa e la letteratura si illudono troppo a credere che lo Stato inglese si trovi ancorato in un porto sicuro: la pubblica opinione ha una importanza troppo grande. Ma già le ultime leggi sulle parrocchie e sulle contee contribuirono non poco a ridestare la coscienza dei doveri verso lo Stato. In condizioni poco dissimili, in Francia, in Germania, in Italia, si poté imporre il più grave dei sacrifici che il cittadino possa sopportare, l'obbligo di servire colle armi il proprio paese. Anche l'Inghilterra troverà la sua via, imperocchè come l'organismo umano ha la capacità di instaurare o ricostruire le funzioni danneggiate o debilitate, così avviene dell'organismo dello Stato.

19. *Altri giudizi sulle nuove riforme.* — Noi sappiamo che i giudizi di M. Vauthier sono ispirati a meno fosche previsioni, ed anche per ciò stimammo opportuno pubblicarli a complemento di quelli di R. Gneist. Come l'autore tedesco, altri ammirano

l'antica costituzione inglese, ma non credono che la sua trasformazione possa quasi colpire a morte l'Inghilterra, meglio apprezzando le sue forze e le sue riserve sociali e politiche. Alberto Shaw, per esempio, comprende quanta parte del problema si concentri nelle grandi città, e studia l'ordinamento di Londra, Manchester, Birmingham, Glasgow, considerandole come essenziali alla vita dello Stato e seguendone le trasformazioni amministrative e sociali (1).

Più diffusamente P. Arminjon tratta l'argomento medesimo di M. Vauthier, riuscendo a considerazioni alquanto diverse (2). Egli nota come fin dal principio del secolo la scomparsa graduale delle classi medie aprisse un abisso sempre più largo tra ricchi e poveri. Lo sviluppo dell'industria, che accanto a pochi potenti feudatari di nuova specie crea masse immense di proletari, l'aumento prodigioso delle grandi città, dove affluiscono i piccoli proprietari, i fittavoli e gli operai agricoli, attratti dall'industria e scacciati dall'estensione dei latifondi, condussero ad ammettere fin dal 1835 il principio rappresentativo nei borghi. Certamente se gli Inglesi fossero logici, e si attenessero a considerazioni aprioristiche, lo stesso principio si sarebbe sin d'allora applicato all'amministrazione della contea ed a quella della beneficenza. Ma troppe serie considerazioni spingevano gli Inglesi, a rispettare da un lato i poteri esercitati nella campagna dai grandi proprietari che avevano titolo di magistrati, dall'altro il censo dei candidati alle funzioni di guardiani dei poveri e degli elettori ai quali ne era affidata la scelta.

Ragioni non meno gravi trattennero a lungo il Parlamento inglese dall'introdurre il principio rappresentativo e popolare nella sfera dell'amministrazione rurale. La gran maggioranza dei contadini inglesi si componeva, specie sino alle riforme di questi ultimi anni, di famiglie di salariati, dipendenti

(1) *Municipal Government in Great Britain*, New York, 1895, 385 pp.

(2) *L'administration locale en Angleterre*, Paris, Chevalier Maresq, 345 pp., 1895.

dai *landlords*, dai loro agenti e fittavoli, tra i quali la beneficenza scemava il vigore dell'iniziativa, e l'emigrazione sottraeva i più forti. Si comprende la resistenza durata prima di dare a queste classi il voto politico e di affidare anche ad esse le amministrazioni locali. Giovò l'esempio degli operai, che nelle città concorsero alle amministrazioni locali senza dar ragione ad alcuno dei profeti di sventura che ne avevano preveduto le più grandi rovine.

Ma nelle campagne queste classi di lavoratori dominavano le assemblee parrocchiali, i consigli di distretto, i *Boards*, e noi sappiamo di quali enormi poteri dispongano. Facile la congettura che i rappresentanti delle maggioranze rustiche, chiamati di recente alla vita politica, saranno tentati di usare di questi poteri a beneficio dello *squire*; la costituzione degli *allotments*, la sorveglianza e l'ispezione degli alloggi insalubri, la gestione delle opere di beneficenza, le strade, offriranno ai belligeranti terreno ad infiniti combattimenti. E lo *squire*, che paga la maggior parte delle tasse locali ne sopporterà in gran parte la spesa, mentre sarà tentato di rifarsi a sua volta sui salariati proprii, cioè sui suoi padroni amministrativi e politici. Quindi ne deriveranno conseguenze difficilmente prevedibili nella distribuzione della proprietà fondiaria, nel potere dell'aristocrazia, in tutto l'ordinamento sociale.

A. BRUNIALTI.

RODOLFO GNEIST

Mentre stavamo compiendo questa versione ci colpì la dolorosa notizia che il suo autore era morto. E non sapremmo ricordarlo meglio di quello che fece in Germania ed agli Stati Uniti il prof. Corrado Bornhak.

Rodolfo von Gneist nacque in Berlino nel 13 agosto 1816. Compì i suoi primi studi in Eisleben, dove suo padre, magistrato, fu trasferito. Passò alcuni anni con un suo zio materno, curato della Pomerania, e nel 1833 andò a studiar legge a Berlino, dove conseguì la laurea di dottore in legge nel 1838 e fu nell'anno successivo abilitato alla libera docenza, ciò che non gli fece trascurare la pratica forense. Nel 1841 fu nominato assessore e giudice supplente presso il Commissariato di giustizia e presso il Tribunale superiore.

La sua privata docenza fu dapprima limitata al diritto romano ed al diritto ed alla procedura penale. In quel tempo prese parte attiva a tutte le questioni politiche, e soprattutto a quelle occasionate dall'ascensione al trono di Federico Guglielmo IV; sicchè le sue lezioni sulla pubblicità dei dibattimenti e sull'istituzione dei giuri non ebbero soltanto un'importanza scientifica, ma eziandio un significato altamente politico.

Nominato Professore straordinario nel 1844, pubblicò dopo un anno uno scritto sui Contratti formali in diritto romano ed un altro sul Giuri, e nell'amministrazione comunale di cui fu parte, il solo campo che fu aperto alla sua attività politica, ebbe agio di familiarizzarsi con la pratica del *self-government* locale e di rendere dei servizi inestimabili, col braccio e con la mente, nei momenti difficili creati dai moti del 1848 e del 1849. Nelle elezioni politiche non fu fortunato; ma questa sua esclusione dalla grande arena politica giovò alla sua ulteriore carriera.

In quel tempo le sue opinioni politiche corrispondevano al predominante liberalismo che, sul tipo preso dall'Inghilterra, era stato importato in Germania dalla Francia e dal Belgio; ma, ben lontano dalle eccentricità dei radicali, egli desiderava alla Prussia un'organizzazione costituzionale analoga a quella che era stata messa in pratica negli Stati occidentali dell'Europa e, in forma molto temperata, in alcuni piccoli Stati della Germania. Cosiffatto liberalismo, che concepiva il diritto e lo Stato con criteri meccanici ed antistorici e che aveva per base la sola e pura ragione, trovava un vivo contrasto nelle tendenze romantiche e pseudo-storiche di Federico Guglielmo IV, che difendeva gli interessi dei grandi proprietari, come il liberalismo proteggeva quelli della borghesia. Quando poi,

cessata la tempesta rivoluzionaria, il così detto partito conservativo riprese il sopravvento, Gneist si ritirò dalla vita politica e rallentò la sua attività giuridica per dedicarsi esclusivamente alle speculazioni scientifiche, che, per sua stessa confessione, poté maturare ed approfondire in questi anni di concentramento, dando ai suoi contemporanei ed ai posteri un'opera immortale sul diritto pubblico inglese, ed al moderno Stato germanico un razionale sviluppo delle autonomie locali ed una solida giurisprudenza amministrativa.

Dopo che Montesquieu nel celebre cap. 6° del libro XI del suo *Esprit des lois* diede della costituzione inglese una descrizione che non è e non potrà mai essere conforme alla realtà, l'Inghilterra, pei popoli del continente, assunse il grado dell'ideale di uno Stato libero. Per le classi colte dei paesi latini, la dottrina costituzionale era divenuta un *credo* politico, al magnetismo del quale non si era potuto sottrarre neanche la Germania, nonostante che vi predominassero i principi monarchici e vi continuassero a vivere i resti dell'antico regime feudale. Ivi il liberalismo adottato dalla Francia e dal Belgio ebbe la potenza, attraverso la rivoluzione, di penetrare fino a quelli Hohenzollern, di cui un re, un anno prima, aveva dichiarato che giammai una carta costituzionale si sarebbe posta fra lui ed il suo popolo.

Se non che, appena l'Europa continentale entrò in possesso delle costituzioni tanto ardentemente desiderate, si verificò una generale disillusione, la quale fu tanto più grande, quanto più logica e razionale fu l'applicazione di quelle teorie. Il governo strettamente costituzionale che ebbe la Francia fu sopraffatto in un combattimento di piazza, per dar luogo ad una violenta lotta di classe fra proprietari e proletari.

Nulla di tutto ciò in Inghilterra. La cattiva amministrazione e la caduta della monarchia di luglio in Francia, e i criteri partigiani adottati in Prussia dopo l'introduzione del sistema costituzionale, ingenerarono in quei due paesi la convinzione che il male non risiedeva nella costituzione, ma nell'amministrazione; e quindi i popoli del continente, allora come ai tempi di Montesquieu, rivolsero la loro attenzione all'organizzazione politica inglese come la sola capace di dare un conveniente sviluppo alle libertà. Se l'amministrazione inglese era tale da eliminare gl'inconvenienti del regime costituzionale, era evidente che i mali lamentati nel continente erano dovuti appunto al sistema di amministrare. Del sistema inglese si erano adottate le teorie costituzionali, non l'organizzazione amministrativa, sicchè questa parziale adozione non aveva potuto dare soddisfacenti risultati.

In questo modo si determinò un movimento, che non si limitò alla sola Germania, ma si estese in tutta l'Europa. In Francia il Tocqueville dimostrò che l'accentramento amministrativo era un cancro che rodeva lo Stato fin dai tempi dell'*ancien régime*, e propose il decentramento alla maniera inglese. Anche in Italia sorse, dopo la sua unificazione, un indirizzo, sostenuto da Alfieri e da Boncompagni, che all'antico accentramento romano avrebbe voluto sostituire il regionalismo come fondamento dell'amministrazione. Ma dell'organizzazione amministrativa inglese non si aveva un esatto ed esteso concetto, i popoli di razza latina non l'assimilarono, e quel movimento, presso di loro, non ebbe conseguenze.

Altrimenti accadde in Germania, che trovavasi in ben diverse condizioni storiche e sociali, e fu merito precipuo di Gneist di aver messo in rilievo queste condizioni e di avere così preparato la riforma dell'amministrazione nella Germania.

Non fu pertanto un solo bisogno scientifico, ma una necessità politica che trasportò il romanista nel campo del diritto pubblico e indusse il tedesco a studiare il diritto inglese, e che diede occasione alla pubblicazione di opere di alto interesse scientifico, le quali permisero ai continentali ed agli stessi Inglesi di avere un'esatta conoscenza del diritto pubblico inglese e procurarono al loro autore, in occasione del cinquantesimo anniversario della sua nomina a Dottore, le congratulazioni delle Università britanniche.

I risultati delle sue ricerche furono da lui presto utilizzati. Nel 1853 pubblicò un'operetta intitolata: *Adel und Ritterschaft in England* (Nobiltà e signoria nell'Inghilterra), a cui fece seguito la sua opera principale: *Darstellung des heutigen englischen Verfassungs und Verwaltungsrechtes* (Esposizione della moderna costituzione inglese e del diritto amministrativo), la prima parte della quale opera vide la luce nel 1857, la seconda nel 1860. Quest'opera stessa fu in seguito rifusa in tre opere diverse, pubblicate in varie edizioni, coi seguenti titoli: *Die englische Verfassungsgeschichte* (Storia costituzionale inglese) — *Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart* (Diritto amministrativo inglese odierno) — e *Selbstverwaltung, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England* (Autonomie locali, Organizzazione comunale e giustizia amministrativa in Inghilterra).

Grande fu l'influenza politica e scientifica di queste opere. Il partito liberale ed il conservatore, che avevano entrambi fatto ricorso al sistema politico inglese, quello per dare il massimo sviluppo ai poteri degli amministratori locali, questo per mantenere la supremazia della plutocrazia, si trovavano ora sotto gli occhi il sistema politico inglese nella sua più eloquente realtà, e potevano constatare che l'essenza di quella amministrazione non consisteva già nella pratica applicazione di questa o di quella teoria nella legislazione amministrativa, e molto meno nell'ingerenza di uno o di un altro partito nell'amministrazione, ma bensì nei servizi pubblici prestati gratuitamente dalle classi abbienti ed in una giurisprudenza di diritto pubblico illuminata ed imparziale. In Inghilterra, la voce dei partiti era costretta a tacere in presenza di questa nuda verità; ma la Germania, che si trovava in un momento di transizione verso un nuovo sistema di diritto, non poteva che desiderare ardentemente di raggiungere quello scopo.

Quando Gneist nel 1858 fu nominato Professore ordinario all'Università di Berlino ed ebbe accesso alla Camera dei Deputati, parve si aprisse un vasto campo alla sua attività scientifica e politica. Invece, la lotta costituzionale, scoppiata subito dopo, fece rimanere per un quinquennio la legislazione molto difettosa. Le convinzioni scientifiche di Gneist, per quanto riguarda le condizioni necessarie all'esistenza di uno Stato, erano ben lontane dalle idee, sostenute dai radicali, dell'assoluta prevalenza dei rappresentanti del popolo nell'approvazione dei Bilanci; e siffatte convinzioni egli ebbe in seguito occasione di ribadire e di esprimere in molti modi, e soprattutto in alcune monografie pubblicate nel 1867

e nel 1879 (*Legge e Bilancio*). Il suo posto, scelto fra gli avversari del governo, era una conseguenza della sua convinzione scientifica che l'organizzazione dell'esercito, la quale ebbe luogo dopo la guerra della Liberazione, era fondata sulla legge, e però non poteva altrimenti che per legge essere modificata. Non è qui il luogo di discutere codesta teoria e di ricordare l'acrimonia con cui fu discussa in Prussia la quistione della riorganizzazione dell'esercito; ma certo è che Gneist fu mosso soltanto dall'onesto convincimento che compito supremo di ogni Stato sia di conservare la continuità del diritto.

I risultati delle investigazioni scientifiche di Gneist poterono esser messi a profitto soltanto quando, dopo la guerra franco-prussiana, la Prussia si accinse a riordinare la sua amministrazione essenzialmente burocratica. Egli non si stancò di rendere accessibili a tutte le menti, mediante la pubblicazione di scritti minori, le conclusioni cui era giunto col suo magistrale lavoro; giacchè stimava debito di ogni pubblicista ripetere in vari modi le sue opinioni, affinchè le classi colte se ne imbevessero. Ed è appunto a questa opinione che dobbiamo il suo scritto sull'*Amministrazione, la Giustizia, la Procedura e l'Amministrazione governativa e locale in Inghilterra ed in Germania*, stampato nel 1869, non che gli altri sull'*Ordinamento dei Circoli prussiani* del 1870 e sullo *Stato secondo il diritto* (*Rechtstaat*) del 1872, ristampato nel 1879.

Il 1870 fu l'anno più propizio alla realizzazione degli ideali dello Gneist, che parve perciò l'uomo più adattato alla situazione. La Monarchia dovette ai suoi successi quell'aureola e quel potere morale che non si conseguono se non per poco e di raro; e poichè l'amministrazione autonoma non consiste già nel godimento di alcuni privilegi da parte di una classe sociale, ma nei servizi da questa resi allo Stato, quella Monarchia si trovò più di ogni altra in grado di raggiungere quell'ideale. Lo stridente contrasto tra la ricca aristocrazia, che fin allora aveva dominato col capitale nella parte orientale del paese, ed il liberalismo delle città e delle provincie occidentali, precludeva qualsiasi accordo tra i diversi partiti e le varie classi sociali sul metodo di governo. Un punto di contatto si sarebbe potuto trovare soltanto in servizi personali resi allo Stato, connessi ad una imparziale esecuzione del diritto pubblico per mezzo di una formale giurisprudenza amministrativa.

Fu così che la legislazione amministrativa prese in Prussia quell'andamento che Gneist aveva teoricamente tracciato, e che non consisteva certo nella servile imitazione delle Istituzioni inglesi, ma nel trapiantarne i semi e nel coltivarli tenendo il debito conto delle condizioni sociali e dei precedenti storici della Germania; e se allo Gneist non riuscì, come forse sarebbe stato suo intendimento, portare la riforma dell'amministrazione prussiana al posto di onore che le sarebbe spettato, pure molto fece, giovandosi principalmente della sua influenza politica come deputato. La carica, conferitagli nel 1876, di membro del Tribunale Supremo Amministrativo, di nuova creazione, gli fornì occasione di partecipare, anche nella parte pratica, alla elaborazione di questa nuova branca del diritto pubblico. Che, anzi, fino agli ultimi mesi della sua vita egli considerò questo come il più importante suo compito, ed all'età di settant'anni la sua attività, a questo riguardo, raggiunse il suo punto culminante.

Come uomo politico egli forse non ebbe quel favore popolare che precedentemente si era meritato ed aveva acquistato; ma ciò non gli scema il merito politico e scientifico di aver trapiantato in Germania quell'autonomia e quella giurisprudenza amministrativa, che in Inghilterra, la loro madre-patria, cominciavano gradatamente a decadere. Lo stesso errore del *Kulturkampf* non toglie nulla al suo merito di aver potentemente contribuito al progresso della scienza politica in generale, ed in particolare al razionale assetto dello Stato germanico odierno.

Non pago di tutta questa attività scientifica e pratica, Gneist dedicò uno speciale interesse al *Juristentag*, fondato nel 1860, le riunioni del quale gli porgevano occasione di discutere problemi legislativi d'interesse generale in un'epoca in cui mancava una rappresentanza popolare ordinaria incaricata di legiferare. Di quest'associazione ebbe la presidenza dal 1868, salvo rari intervalli, e la tenne in modo ammirabile fino agli ultimi anni di sua vita; ciò che gli dette occasione di dare alcuni importanti pareri, come quello sull'istituzione dei giurati, e l'altro sul punto di sapere se e fino a che il giudice debba indagare la costituzionalità delle leggi che è chiamato ad applicare. A quest'associazione egli dedicò sempre molta cura, anche quando aveva già perduto ogni interesse pratico e scientifico.

Nell'ultimo suo quindicennio fu fatto segno a molte onorificenze. Quando, dopo tanti suoi eccitamenti, il Consiglio di Stato prussiano fu riconvocato nel 1883, egli ne fu nominato membro, come era naturale. I numerosi anniversari per lui festeggiati e principalmente il cinquantesimo anno della sua nomina a Dottore, caduto nel 20 novembre 1888, gli portarono da vicino e da lontano numerosi attestati di rispetto e di riconoscenza. Nel 27 gennaio del 1895 fu insignito del titolo di Eccellenza in ragione dell'alta carica di Consigliere Supremo che occupava, e Federico III durante il breve suo regno lo iscrisse tra i Nobili.

La sua multiforme attività si mantenne sempre viva, e se, per le insistenze della famiglia, rinunziò al mandato legislativo, non per questo rimase meno fedele ai doveri assunti e come Professore dell'Università e come membro del Tribunale Supremo Amministrativo; che anzi, non tralasciò di seguire attentamente le più ardenti questioni politiche, come quella relativa all'istruzione popolare e l'altra concernente la legge militare del 1892, pubblicando degli scritti di occasione, fra i quali menzioneremo la monografia sul sistema prussiano delle tre classi e quella intorno alla situazione costituzionale del Gabinetto. A tanta operosità lo tolse la morte il 22 luglio del 1895, lasciando un vuoto tanto più grande quanto più intensa erasi fatta, negli ultimi tempi, l'attività di un tanto uomo.

In occasione del suo cinquantesimo giubileo di Dottore, già da noi rammentato, egli stesso ebbe a dichiarare di aver cominciato la sua carriera scientifica come fedele seguace della scuola storica, e tutte le sue opere confermano questa sua dichiarazione, giacchè esse sono essenzialmente fondate sopra investigazioni storiche, le quali formano una gran parte delle sue opere, e del *Diritto pubblico*, in ispecie, costituiscono una buona metà. Ciò non pertanto il suo corredo scientifico non era assolutamente storico, ed infatti egli non partiva dall'idea che il presente sia frutto del passato e gravido dell'avvenire, o dal concetto che i fatti storici si debbano ad un'intima necessità od al libero arbitrio umano.

A scuola, come egli stesso diceva, aveva avuto una predilezione speciale per le discipline matematiche, e quindi aveva una spiccata tendenza a ragionare in astratto. Al pari del suo gran contemporaneo, L. von Stein, in cui questa tendenza era molto più manifesta, egli non si era mai potuto del tutto sottrarre all'influenza della filosofia di Hegel, quantunque gli ripugnasse di ammetterlo, e le sue lezioni di diritto penale manifestarono appunto l'influenza di quel filosofo.

Se non che questa tendenza all'astrazione fu presto temperata da altre influenze, che impedirono in lui uno sviluppo del tutto unilaterale. L'influenza della scuola storica, allora in fiore, fu abbastanza efficace per tenerlo lontano per sempre dalla pretesa astratta costruzione del Diritto e dello Stato, come la intendono alcuni filosofi ed il moderno radicalismo, senza per altro trascinarlo nei sentieri pseudo-istorici del romanticismo cristiano-germanico. Per questa ragione egli, nonostante la sua tolleranza per le opinioni non conformi alle sue, manifestò sempre una decisa avversione per Stahl. Al piccolo ma poderoso partito da questi ultimo rappresentato, ed al liberalismo ed al radicalismo allora predominanti e del tutto antistorici, egli non contrappose però una dottrina politica veramente storica; giacchè i principi generali, che egli derivò e sviluppò dal diritto pubblico inglese, rappresentano un sistema ben diverso, che si può designare col nome di *dottrina politica sociale*.

Dato l'interesse dallo Gneist spiegato per la politica e data la viva parte che egli prese al destino del popolo tedesco in un'epoca di profonda trasformazione non è possibile giudicare i suoi meriti scientifici senza tener conto della sua attività come uomo politico. E difatti, tutte le sue opere non hanno soltanto una semplice *tendenza*, ma uno *scopo* decisamente politico; d'onde derivano i pregi ed i difetti di tutti i suoi scritti, nei quali si sente da lontano palpitare la vita politica, in cui l'autore era profondamente immerso. E così, mentre ogni istituto di diritto pubblico dovrebbe essere studiato per sè e nei suoi rapporti con le discipline giuridiche e sociali ad esso affini, egli non tralascia quasi mai di mettere in evidenza gli svariati rapporti e gli effetti politici che ne possono derivare, lasciando in seconda linea le costruzioni e le deduzioni giuridiche. In fatto di acutezza di idee e di precisione di definizioni lascia molto a desiderare, tanto che della stessa amministrazione autonoma, della quale è il più valente fautore, non ci ha lasciato affatto una definizione giuridica, ma soltanto una indicazione politica. Un uomo politico come lui, che studiava lo Stato nella sua costituzione organica vivente, non aveva simpatia alcuna pel metodo moderno che, facendo astrazione da qualsiasi considerazione politica, svolge le dottrine di diritto pubblico cogli stessi criteri logici e giuridici del diritto privato. Ciò non ostante, egli s'indusse a seguire questo metodo allorché, discutendosi i paragrafi del *Landrecht*, tentò di dimostrare l'illegalità dell'introduzione della scuola confessionale in Prussia; mentre, se avesse adottato il suo solito metodo storico, col sussidio della pratica amministrativa e delle argomentazioni giuridiche, sarebbe inevitabilmente riuscito ad opposte conclusioni.

Tutta la sua dottrina politica, che si può dire una derivazione del diritto pubblico inglese, sembra concepita dal solo punto di vista della politica interna,

mentre si sa che il libero arbitrio individuale e le azioni umane di maggiore importanza occupano un posto notevole appunto nelle relazioni internazionali. Qui, anzi, si fa più strada l'idea che sono gli uomini che fanno la storia, e qui trova una forte eco l'opinione del grande storico tedesco che la storia degli avvenimenti internazionali ha sempre una necessaria ripercussione negli avvenimenti interni di una Nazione. Ma se questa opinione è troppo assoluta, in quanto non tiene alcun conto delle contingenze interne proprie di ciascuna Nazione, l'opinione diametralmente opposta non è meno da rigettare, in quanto riduce tutta la politica interna ad un conflitto tra il governo ed i vari interessi sociali, non che ad un continuo cozzo fra i diversi interessi sociali medesimi. Il genere umano non può trascurare nessun ordine di rapporti quando vuole fissare delle regole fondamentali di una qualsiasi disciplina; ed invece in tutto il sistema politico concepito dallo Gneist predomina appunto il metodo di dedurre delle leggi fisse esclusivamente dai rapporti necessari di ordine interno.

Poco tempo prima della pubblicazione della grande opera di Gneist, L. von Stein nella sua *Storia del movimento sociale in Francia* (1580), che procurò tosto al giovane autore una grande reputazione, aveva indicato distintamente tutti i fattori sociali dello sviluppo storico universale, ed aveva dimostrato che tutta la storia di Francia, dalla gran Rivoluzione fino alla caduta della Monarchia di luglio, si era svolta secondo leggi determinate e col predominio di elementi sociali. Gneist trasportò questa idea nella sua esposizione dell'amministrazione inglese e ne dedusse dei principii generali sullo Stato e sulla Società, confermando così la sua tendenza a generalizzare e ad astrarre, ereditata dalle teorie filosofiche di Hegel.

Lo sviluppo interno di uno Stato è adunque dominato dalla lotta degli interessi sociali, per cui mentre, da una parte, i poteri sociali si sforzano di assoggettare i poteri pubblici, d'altra parte lo Stato, fonte della giustizia distributiva, si sforza di abbattere qualunque forza sociale che prenda il sopravvento e di sottometterle tutte al suo potere. Questo movimento non è effetto del caso, ma è determinato da alcune leggi, che si deducono dai fatti materiali e che si devono formulare con rigore scientifico. Ma l'evoluzione sociale, e quindi dello Stato e della Società, non è basata, come suppone il materialismo, sull'assoluta necessità, concorrendovi in parte il libero arbitrio dell'uomo. I fatti si conformano tanto a quelle leggi di evoluzione che, date alcune premesse, il risultato non è dubbio. Ora, il diritto in generale, ed il diritto pubblico in modo speciale, è la vera espressione del potere sociale, e quindi non si può ben comprendere senza la conoscenza dei fattori sociali su cui si fonda. E poichè il diritto stesso è pur sempre effetto dell'azione umana libera, ne segue che in esso non può non considerarsi eziandio il lato storico. Dicasi altrettanto del concetto dello Stato, dal qual concetto è molto lontano il moderno materialismo.

Fu appunto accogliendo la possibilità della compartecipazione del libero arbitrio umano nelle leggi che governano lo Stato e la Società, che Gneist pensò di utilizzare i risultati delle sue investigazioni sul diritto pubblico inglese per lo Stato germanico. Se coteste investigazioni non avessero avuto altro scopo che quello di darci delle informazioni sulle condizioni politiche di una delle

più civili Nazioni del mondo, forse l'Inghilterra non avrebbe suscitato il nostro interesse più di quanto avrebbe potuto suscitarlo un'altra qualsiasi Nazione, come l'Italia o gli Stati Uniti. Il diritto inglese gli offrì il mezzo più adatto per dedurne dei principi scientifici generali buoni per tutta l'Europa, principi che concernono i rapporti fra lo Stato e la Società, gli obblighi di quello verso ogni classe sociale ed i mezzi più opportuni per adempiere a questi obblighi. Secondo quei principi, l'antico *self-government* inglese e la giurisprudenza amministrativa consolidata in Inghilterra dovevano trapiantarsi in Germania, adattandosi però alle peculiari condizioni di quest'ultima.

Il suo ideale politico fu sempre di far penetrare in tutte le relazioni della vita pubblica la coscienza dei doveri verso lo Stato. Pare strano, ma pure è vero che il più gran conoscitore del diritto pubblico inglese cadde nello stesso errore del suo gran predecessore Montesquieu, credendo che quel suo ideale siasi realizzato in Inghilterra, mentre la vera Inghilterra è stata ed è ben differente. Ivi, infatti, il *self-government*, che Gneist prende per modello, ha un perfetto riscontro nell'amministrazione patrimoniale del continente, allo stesso modo come il vecchio sistema parlamentare trova analogia negli Stati continentali. Il *self-government* di Gneist, fondato sui doveri dello Stato e sul generale sentimento di questi doveri, è stato veramente realizzato nella Germania. L'idea è puramente tedesca, e propriamente prussiana, e non inglese.

Ma il *self-government*, preso in questo senso, ha bisogno di chi lo sostenga, e Gneist pensava che a ciò potessero essere buone le classi abbienti della città e del contado, per cui era necessario di educarle gradatamente a sostenere quei posti onorifici a somiglianza di quella classe che in Inghilterra forma la *gentry*. Lo spirito informatore di questa istituzione doveva perciò essere essenzialmente educativo, analogo a quello che nel 1808 formava la base degli ordinamenti comunali dello Stein, e doveva infondere in tutti gli amministratori la convinzione che essi non erano chiamati ad esercitare un diritto, ma ad adempiere un dovere, al quale dovevano subordinare tutti i loro interessi privati. In buona sostanza quest'istituzione tendeva a riconciliare lo Stato con la Società, a patto però che questa facesse atto di sottomissione verso di quello.

Per quanto i rapporti tra lo Stato e la Società sieno stati concepiti in modo affatto ideale, pure lo Stato germanico contemporaneo, più fortunato della Prussia dei tempi della riforma di Stein e di Hardenberg, ha messo in pratica i principi del *self-government* quasi fino alle loro ultime conseguenze. Ciò, per altro, non ci può far cullare nella dolce illusione di aver conseguita la riconciliazione fra lo Stato e la Società, a raggiungere la quale si oppongono principalmente due fattori.

I reggitori, di cui abbisogna il *self-government*, non possono essere scelti che tra le classi abbienti, le quali ne escludono gli strati sociali meno elevati. Invece appunto questi ultimi oggidì fanno sentire i loro reclami con voce non mai udita per lo passato. A Gneist si presentava questo insolubile problema sociale, allo stesso modo come agli uomini del periodo della riforma di Stein si era presentato il problema economico e finanziario, risoluto poscia da Hardenberg. Gneist era essenzialmente un politico borghese, non già nel senso dei borghesi di Francia

che limitavano i loro interessi al ristretto circolo della loro classe, ma nel senso di quella classe media che, in Germania come in Inghilterra, aveva sempre la coscienza dei suoi doveri sociali. Il suo cuore palpitava sempre pel bene della classe operaia, e lo dimostrò in molte occasioni. Ma una società, da lui messa al servizio dello Stato, naturalmente viene a cessare con le classi abbienti. Nè può considerarsi come una soluzione del problema sociale la raccomandazione, che egli fa, di collocare i rappresentanti delle classi meno elevate nei più bassi posti amministrativi locali. Una estesa applicazione di questa raccomandazione non avrebbe altro effetto pratico che di mettere in posti, che conferiscono autorità, un numero di agitatori sociali maggiore di quello che attualmente vi si trova.

L'amministrazione autonoma non può dare tutto ciò che le si domanda. Non si può mettere in dubbio che essa tecnicamente lavori peggio della burocrazia professionale e che perciò corra costantemente il rischio di cadere nelle mani degl'impiegati, nè il suo merito educativo si deve esagerare. Essa può servire per attenuare i reclami di un partito sociale; ma la dedizione completa della società allo Stato contraddice all'essenza della vita umana, egoistica per natura. Della giustizia di pace, la pietra angolare dell'amministrazione autonoma dell'Inghilterra, dice Macaulay, con una lode molto equivoca, che è pur sempre migliore di qualunque altra giustizia. Certo, molto migliore dell'inglese è l'amministrazione autonoma tedesca, e ciò sia perchè è in parte affidata ad impiegati di carriera, sia perchè in Germania è molto più radicato il sentimento del proprio dovere; ma ciò non vi ha meno impedito il sorgere di partiti sociali, come ad esempio *la lega degli agrari*, formatasi appunto fra i reggitori di un'amministrazione rurale autonoma. In presenza dei molteplici interessi e delle varie esigenze sociali, l'amministrazione autonoma si è dimostrata del tutto inadeguata. Così Gneist, che non riconosceva alcuna razionale esistenza di partiti che non fossero meramente politici, non intendeva la formazione dei recenti partiti sociali in Germania, contro dei quali non si era mai peritato, in pubbliche discussioni, di esprimere il suo parere; e recentemente, nel suo libro sulla *nozione giuridica nazionale degli Stati*, si era di proposito occupato di questo argomento.

Ma se è vero che l'amministrazione autonoma, quale fu concepita da Gneist, non ha raggiunto il suo ideale, ciò dipende anche dal fatto che non vi è ideale che non trovi i limiti della sua realizzazione nell'imperfezione di tutte le cose terrene. Nessuno negherà che l'amministrazione autonoma e la giurisprudenza amministrativa siano di supremo interesse per lo sviluppo dello Stato moderno. L'aver riconosciuta e dimostrata l'essenza di queste due istituzioni è merito imperituro dello Gneist come professore di diritto pubblico. Come uomo politico non è stato da meno. Lasciamo a coloro che si credono superiori alla possibilità di commettere errori umani lo sferzare Gneist pei suoi errori all'epoca del conflitto e del *Kulturkampf*. Quantunque l'Inghilterra non fosse quel modello che egli credeva, pure è indubitato che l'organizzazione dell'amministrazione tedesca nel modo da lui inteso costituisce un servizio politico permanente da lui reso allo Stato tedesco contemporaneo.

Più fortunato del suo gran predecessore Montesquieu, fu in grado d'intuire la possibilità di realizzare il suo ideale; ma si dovette pur persuadere che ciò

era possibile soltanto in parte. Nel cielo delle scienze politiche splendono luminose e fra loro vicine le stelle di questi due grandi uomini, che hanno saputo concepire un sublime ideale dello Stato e raggiungere di questo ideale ciò che era possibile per lo Stato moderno.

Ma la figura di Gneist sarebbe incompleta se non dedicassimo poche parole al lato puramente umano della sua persona, per quanto cosiffatte descrizioni sieno necessariamente manchevoli.

D'ordinario gl'ideali di una persona la caratterizzano. Persuaso che l'ideale politico fosse il sentimento del dovere, era compreso di tale sentimento anche nei rapporti della vita privata. Egli non sapeva vivere senza adempiere i suoi doveri fino allo scrupolo, e suo principale dovere ritenne sempre di patrocinare la causa di quella verità di cui era intimamente convinto. Nessuno, per altro, fu mai più di lui spoglio della presunzione di infallibilità. Egli fu sempre il critico più rigoroso delle sue stesse opinioni scientifiche e politiche, che provò e riprovò costantemente, pronto ad abbandonare quelle che riconosceva infette di errore. Non aspirò mai al vanto di quegli uomini politici che, per quanto variano i tempi, restano sempre fedeli al loro programma. Da quella sua auto-critica derivò la tolleranza che egli dimostrò per le opinioni non conformi alle sue, anche quando fossero improntate a personalità e non godessero la sua simpatia, e si limitava a dichiarare che raramente due individui giungono agli stessi risultati. La differenza di opinioni non turbò mai le sue relazioni personali.

Accenniamo di passaggio alla sua vita di famiglia, che fu la più felice che si possa immaginare e che fra i suoi intimi passò in proverbio; il che raddoppiò il lutto ed il dolore per la sua perdita.

La morte del più gran maestro di diritto pubblico che la Germania abbia avuto in questi ultimi tempi, ci fa pensare con animo grato non soltanto alle sue opere, ma anche alla sua persona, che sarà tanto più vicina al nostro cuore quanto più è lontana dai nostri occhi (1).

(1) Questa monografia del prof. BORNHAK è stata pubblicata prima nell' " Archivio di Diritto pubblico " di Friburgo in B., vol. XI; poi negli " Annali dell'Accademia Americana " di Filadelfia, vol. VII.

PREFAZIONE DELL'AUTORE

ALLA TERZA EDIZIONE TEDESCA

Il Parlamento del Regno britannico rassomiglia alla sala d'onore di un palazzo reale, in cui si trattano le cose principali dello Stato. Se l'attenzione dei popoli, che d'ordinario non si suole rivolgere alle istituzioni straniere, è da più di cento anni rivolta agli avvenimenti che si svolgono in quei locali, ciò si spiega benissimo dagli effetti. In quelle sale palpita il cuore di uno Stato, che oggidi comprende la settima parte della terra abitata e la quarta di tutta l'umanità; e se gli stranieri, che ne hanno studiate le istituzioni, sono stati compresi da grande e viva ammirazione, se ne deve ricercare la ragione nella circostanza di avervi trovato ciò che ardentemente cercavano. Mentre, infatti, negli Stati continentali la forma di governo si era ridotta ad un assolutismo, il quale non poteva rappresentare che una condizione politica transitoria, in Inghilterra l'assolutismo era stato vinto in una lotta leale. Ivi, il diritto della società si era svolto con la partecipazione delle grandi masse al potere, e come le antinomie fra lo Stato e la Chiesa si erano risolte con un compromesso, così le differenze fra le classi sociali, una volta fondate su ben diverse basi dalla forte monarchia medioevale, si erano alquanto attenuate. Ciò era sufficiente per invitare alla imitazione.

Se nel medio evo lo spirito romano popolare dell'Italia aveva, con meravigliosa precocità, prevenuto il riflessivo vicino tedesco nell'imparare e nell'applicare, secondo i tempi, le istituzioni giuridiche straniere, bisogna confessare che, in questo secolo, la Francia ci ha anch'essa preceduto nella nuova costruzione del diritto pubblico. Il fine senso logico di questa nazione, di cui abbiamo una classica prova nelle opere di Benjamin Constant, prendendo per tipo la costituzione inglese aveva sviluppato una teoria dello Stato costituzionale, che sarebbe stata di un'importanza veramente perenne, se non si fosse fondata su principi incompleti ed in parte anche inesatti.

E siccome ogni gran movimento sociale non può essere compendiato che in proposizioni generali ed alla portata di tutti, fu appunto questo compendio, accessibile a tutte le intelligenze, che alla traduzione francese delle istituzioni inglesi procurò il merito di entrare trionfalmente in tutto il mondo europeo e da ultimo anche nel grande Stato germanico. Ma era riservato alla saldezza tedesca ed alla predilezione di quel popolo per i dettagli di trasportare questo sistema parlamentare di stile francese nelle provincie e nei circoli, ed infine nelle città e nei villaggi.

Naturalmente questa imitazione in massa di istituzioni straniere doveva generare una reazione. Le nuove costituzioni non potevano realizzare tutte le speranze e tutte le aspettative che vi erano state fondate. Si vedevano, anzi, numerosi interessi sociali offesi dal nuovo ordine di cose, e la stessa azione dello Stato, nella sua azienda amministrativa, ne era o turbata o arrestata. I nuovi diritti politici conferiti non potevano avere che un interesse minimo pei singoli individui, mentre invece il disordine della nuova amministrazione era sentito in un campo molto vasto. Dalle più opposte parti sorse un'avversione contro il « Parlamentarismo » vivamente censurato, e queste disillusioni ebbero soprattutto per oggetto l'essenza dello Stato prussiano. Ivi un'amministrazione, riconosciuta buona, ma non tenuta in alcun conto a causa dell'influenza dei partiti, era andata in mano dei tumultuosi partiti sociali, i quali, formandosi lo Stato di elementi eterogenei, civili ed ecclesiastici, vennero in scena energicamente e senza riguardi, come nei piccoli e medi Stati messi insieme.

Al punto culminante di questa situazione, cioè dal 1850 al 1857, furono gettate le basi di una serie di scritti, dei quali ora apparisce la parte sostanziale in una terza edizione completamente rifatta. Quegli scritti vennero alla luce quando le riforme amministrative dell'interno, del culto, della giustizia e dei comuni, non che quelle che riguardano i diritti della Corona, erano state introdotte da quello stesso partito parlamentare che oggi più vivamente le combatte. Un governo di partito, che non poteva conciliarsi coll'ufficio della Monarchia e coi doveri degli impiegati dello Stato, c'infuse, in Prussia, la persuasione che questo lato del sistema costituzionale non era stato ancora bene studiato. Appunto in occasione della formazione di un grande Stato con elementi disparati si vide chiaro, che uno Stato costituzionale ha bisogno di un sistema amministrativo, centrale e locale tutto proprio, per poter sostenere le malsane influenze dei partiti. E però, invece di fare delle riflessioni politiche limitate a vedere la pagliuzza negli occhi degli altri, mi parve miglior partito studiare le istituzioni nei reciproci loro rapporti di coerenza, allo scopo di mettere in chiaro ciò che era da trascurare e ciò che bisognava prendere dalla nuova costituzione.

Tornando al nostro paragone, del sistema tipico parlamentare noi abbiamo imitato lo stile della sala d'onore, senza considerare che questa è soltanto la parte di un edificio, che in dimensioni colossali circonda il Parlamento e di cui ogni singolo ambiente sta continuamente in rapporto con quel centro. Noi avevamo copiata quella parte dell'edificio ignorandone completamente il resto (l'amministrazione) ed ingannandoci sulla natura della sostruzione che sostiene tutto l'edificio (il *self-government*). D'onde la necessità di studiare più da vicino, da tutti i lati ed in ogni sua parte, quest'edificio e di descriverlo chiaramente, compito di cui la difficoltà potrebbe certo fare spavento.

Questo compito era stato trascurato tanto in Inghilterra, quanto in Germania. Oggi stesso è difficile immaginare quale idea i conoscitori del diritto pubblico costituzionale avessero, in quel tempo, dell'amministrazione inglese, quando anche in Inghilterra tutti si contentavano dei manuali compendiosi delle leggi amministrative. E poichè queste allora trovavansi in uno stato quasi caotico, pei rappresentanti inglesi non c'era che l'alfabeto di tutto il sistema. Certo, conoscendo il paese e le persone, si poteva avere un'idea approssimativa di quegli organismi amministrativi: ma non si aveva una connessione sistematica di quel diritto amministrativo inglese che formava un patrimonio particolare dei vecchi impiegati e che anche oggi ha le sue più profonde radici nell'antica burocrazia. La letteratura inglese di quel tempo poteva giovare ben poco per ricostruire questi rapporti. Blackstone ed i suoi imitatori avevano esposto il diritto amministrativo in una maniera così meschina e sconnessa da falsarne la essenza e la esistenza stessa. I più tardi rimestatori degli scritti di Blackstone si limitarono a fissare alcuni canoni, estratti da nozioni antiche, i quali furono copiati da uno in un altro libro con lodevole precisione e furono riprodotti sempre con le stesse parole in enciclopedie giuridiche, in compilazioni ed in guide pratiche. Queste nozioni, esatte quanto alla lettera, non lo erano quanto alle idee; giacchè le istituzioni del medio evo non possono scompagnarsi da quegli ordinamenti contemporanei con cui vissero in stretti rapporti. Per queste circostanze io potrei a buon diritto paragonare la prima edizione di questo scritto (*Storia e natura degli uffici pubblici in Inghilterra*, 1857) ad una « escursione attraverso la foresta vergine ».

In una seconda edizione (*Il diritto amministrativo inglese*, 1866-67, vol. II) io fui in grado di progredire su quella strada, facendo una storia sistematica del diritto amministrativo inglese ed una descrizione dell'odierno ordinamento amministrativo, che occupa quasi il posto di mezzo tra la suddivisione inglese solita ed un ordinamento amministrativo tedesco e che perciò si presta per fare ulteriori paragoni. In correlazione

a queste idee feci poscia un altro tentativo di questo paragone nello scritto: *Amministrazione, giustizia, ecc.* (Berlino 1869), in cui si riconoscono bene le mancanze e le sconnessioni della dottrina costituzionale. Quest'ultimo scritto aveva inoltre lo scopo pratico di giovare alle leggi di riforma allora nello stato di progetto e, nonostante molte lacune, quello scopo fu completamente raggiunto.

Continuando sempre a camminare sulla stessa strada, ripresento ora la stessa materia per la terza volta, rimodernata in modo analogo a quanto avrei fatto se avessi dovuto occuparmi del diritto amministrativo tedesco. Questa riforma non è arbitraria, ma prodotta e giustificata dal nuovo modo onde in quest'ultimo decennio sono stati concepiti la figura e l'andamento dello Stato. Dopo quella seconda edizione le riforme giudiziaria ed amministrativa in Inghilterra hanno fatto incessanti progressi. Più di cento importanti leggi amministrative, alcune delle quali molto estese, sono venute ad accrescere la collezione delle leggi inglesi e ad aumentare gli archivi parlamentari di un materiale legislativo di più di 1400 *in-folio*. Nessuno Stato europeo ha portato a compimento, fin dal 1832, una sì svariata riforma amministrativa e giudiziaria e con tante vedute pratiche, tanta energia e tanto successo, quanto l'Inghilterra. E se si passassero in rassegna i risultati, di cui la stampa ci potrebbe ampiamente fornire i dettagli, non si potrebbe negare a questo *Parlamentarismo* una speciale vocazione per provocare questo genere di leggi ed al Parlamento, com'è stato finora composto, un'attitudine singolare ad approvarle.

Se la grande abbondanza rende molto difficile il maneggio di tutto questo materiale, d'altra parte bisogna convenire che soltanto oggi è possibile formarsi di tutte queste leggi un'idea sufficientemente compendiosa, sia per l'abrogazione di molte migliaia di antichi statuti parlamentari, sia per la chiarezza delle odierne leggi inglesi, sia, infine, pel miglior modo con cui oggi sono compilati gli statuti parlamentari. E se i giuristi inglesi più competenti non si son giovati dei vantaggi di questa nuova situazione, ciò è dipeso dal metodo scientifico da costoro adottato, metodo che non permetteva né un'esposizione sistematica, né uno sguardo retrospettivo sulla storia del diritto, laddove in Germania siamo abituati a questo genere di lavoro e pel metodo adottato dal nostro diritto comune e per la scuola universitaria e degl'impiegati pubblici.

Ma per l'intelligenza di questo grandioso edificio politico è necessario, nella parte speciale, cominciare a parlare delle singole giurisdizioni amministrative. In esse ci apparirà in primo luogo una singolare tendenza a specializzare, che gli scrittori di diritto amministrativo fin'ora non hanno abbastanza presa in considerazione. Le varie materie di competenza dell'amministrazione dell'interno (Cap. V, VI e VII), fra loro tanto affini, sono

organizzate in modi talmente diversi da sembrare tanti sistemi amministrativi di altrettante nazioni. L'amministrazione dell'esercito e quella della marina da guerra (Cap. II e III), nonostante l'affinità degli scopi relativi, sono organizzate in maniere affatto differenti fra loro. L'estero, le finanze, il culto, l'istruzione, le colonie hanno ciascuno un ordinamento diverso. E pure tutte queste diverse giurisdizioni si trovano in una corrente che rientra nel mare delle nostre questioni legislative. Ciascuna riforma avvicina sempre più l'Inghilterra al sistema amministrativo continentale; sicchè fra non molto tutte le sue più importanti questioni politiche e sociali coincideranno con le nostre. Naturalmente tutto ciò non succederà con una precisione giuridica tale da darci quasi una giurisprudenza amministrativa precisa e certa, ma sarà quanto basta per raggiungere il nostro scopo, che è quello di dedurre degli schiarimenti reciproci tra i vari ordinamenti.

Come parte integrante del diritto amministrativo ci si presenta anche il *self-government* inglese nel suo reale significato. Il potere attivo locale dello Stato da secoli non ha potuto fare a meno del concorso personale delle classi alte e medie nell'azienda comunale e di un sistema d'imposte reali locali per servire agli scopi dello Stato. Oggi stesso non ne potrebbe fare a meno. Su quest'ordinamento gioverebbe dissipare degli errori antichi e comuni. Gli impiegati del *self-government* sono stati in ogni tempo impiegati dello Stato in tutta l'estensione della parola e con tutti i diritti e doveri di questa classe. Le imposte del *self-government* sono state in ogni tempo corrisposte in virtù del dovere dei cittadini di contribuire al pagamento delle imposte, non già sul fondamento di un bilancio ristretto che si riferisce ai vantaggi di ogni singolo abitante del comune. Il sistema delle imposte comunali è perciò da secoli foggato su quello delle imposte governative, con le quali quelle sono in giusta proporzione, e costituisce anche oggi il legame più solido di quelle comunità vicine, sul fondamento delle quali si è elevata la Camera dei Comuni. Del *self-government* abbiamo ampiamente trattato parlando dell'amministrazione comunale inglese (1ª ediz., 1860; 2ª ediz., 1863; 3ª ediz., 1871), e qui ne parleremo solo incidentalmente.

Dall'apparente varietà di queste formazioni scaturiscono spontanee le basi fondamentali da cui quelle hanno origine. Quanto più si penetra negl'intricati rapporti, tanto più le norme prese a base dell'amministrazione si rivelano semplici, conformi ed anche uniformi alle linee principali di tutto l'edificio. Se il diritto amministrativo non consiste soltanto nella nuda esposizione delle leggi, ma eziandio nel descrivere ogni organo dell'amministrazione nella sua essenza e nei rapporti suoi cogli altri organi, ne deriva che dev'esserci una *Parte generale* consacrata all'esposizione

di certe norme non inventate dalla teoria, ma desunte dall'essenza stessa dell'attività dello Stato, norme che necessariamente devono essere le stesse in tutti quegli Stati che trovansi allo stesso grado di civiltà, come l'Inghilterra, la Francia e la Germania. Se avessi potuto lavorare contemporaneamente alla Parte generale ed alla speciale, avrei fatto opera più semplice e più precisa. Ma le molte mie occupazioni mi obbligarono a far passare un anno dalla pubblicazione della prima parte fino a quella della seconda parte; e siccome fu di molto ritardata la pubblicazione di alcuni volumi di atti parlamentari e di situazioni finanziarie del 1880 e del 1881, che avrebbero dovuto servirmi di base per alcune deduzioni, così ne nacque lo sconcio di avermi dovuto fermare a quelle annate anche nella seconda parte, nella quale però ho tenuto conto delle annate posteriori pei soli argomenti di maggiore importanza.

In tutto questo organismo il potere legislativo e le decisioni del Re nel Parlamento — il diritto d'ordinanza ed il governo del Re nel Consiglio — il potere direttivo, disciplinare e d'ispezione di ogni Ministro nel proprio Ministero, formano un insieme di organi che si completano e si limitano a vicenda e che rappresentano il vero Stato nella sua vita quotidiana. D'onde la necessità di passare ripetutamente in rassegna tutti questi organi e tutti questi controlli dell'attività dello Stato, guardandoli da diversi punti di vista e studiandoli nelle loro varie direzioni. Appunto per questo il diritto amministrativo richiede un metodo che un provetto cultore del diritto privato non saprebbe facilmente escogitare. Al di sopra di ogni cosa sta la Legge, la più alta espressione della volontà dello Stato, la quale limita lo stesso Re nell'esercizio del diritto d'ordinanza, limita lo stesso Parlamento nelle sue decisioni. Tanto queste, quanto quello restano lettera morta se sono in opposizione alla legge. Su questo principio fondamentale hanno la loro base le numerose e profonde limitazioni delle facoltà del Parlamento. Dalla omissione di quelle provengono le infrazioni alle teorie costituzionali, di cui le radici sono del resto, nell'idea della sovranità popolare, teorie da cui la Francia ed il Belgio si sono manifestamente allontanate al momento in cui vi si cambiava la dinastia, ciò che non è mai successo in Germania. I diritti della rappresentanza popolare in uno Stato monarchico-costituzionale variano nelle varie materie di competenza amministrativa secondo la natura delle norme che le regolano. In generale sono diritti molto importanti, ma sono pure ben lontani da quelli che Blackstone indicò con la frase: « onnipotenza parlamentare ».

L'interesse, pel continente, alla costituzione politica dell'Inghilterra si connette ad un altro importante ordine di idee. Di decennio in decennio diventa sempre più dubbio se il governo di partito, in quel paese, sia ancora in istato di formare le basi della costituzione generale e locale;

ma sino ad oggi nell'amministrazione hanno avuto il predominio le buone tradizioni della classe dirigente. Dopo che il diritto costituzionale inglese, vero o supposto, ci ha servito di modello per due successive generazioni, dovrà pur venire il tempo in cui il diritto amministrativo ci servirà per correggere i malintesi che ne son derivati. L'attitudine multiforme e lo spirito d'investigazione della nostra Nazione ha in ogni tempo ritenuto degni di studio speciale i più disparati oggetti del Sapere, e quindi non poteva escluderne la costruzione politica del più grande impero del mondo civile, dell'unico Stato che, sotto un governo di partito molto sviluppato, ha conservato un'amministrazione ordinata, giusta ed onesta. Mentre fino a pochi anni or sono le istituzioni amministrative della Francia ci sembravano degne di formare oggetto di una scienza d'ordine superiore, la timida condotta della nostra scienza e della pratica nell'accostarsi al sistema amministrativo inglese non si sarebbe potuta spiegare se la già antiquata forma francese non avesse prodotto uno scoraggiante effetto. Ma dacché la legislazione, l'amministrazione e la giustizia dell'Inghilterra si sono visibilmente avvicinate all'ordine delle nostre idee, tutto ciò ha radicalmente cambiato aspetto.

Pei nostri impiegati amministrativi la conoscenza di un edificio amministrativo così vasto gioverà di sicuro per ampliare la sfera delle loro nozioni. I più alti impiegati della nostra amministrazione pel compito loro affidato sono più di tutti in grado di vincere quell'errore per cui non si suol distinguere il grande dal piccolo; ma questo vantaggio è per loro perduto di nuovo pei dettagli dei Dipartimenti.

La conoscenza di questo sistema politico può soprattutto giovare ai nostri giuristi per conoscerne i veri rapporti coll'amministrazione. In Inghilterra la giurisprudenza ha preso definitivamente il posto che le spetta; ma ha sempre evitato di mettere i rapporti di diritto pubblico dallo stretto punto di vista del diritto privato. Le sentenze dei giudici inglesi nella sfera di operazioni di loro competenza possono servire come modelli in fatto di buona amministrazione.

Anche quelli, fra i nostri intelligenti di diritto, che hanno lavorato per conoscenze pratiche e su basi positive intorno al diritto ed alla giurisprudenza amministrativa, troveranno da spigolare abbastanza nel campo dell'amministrazione inglese, ma non dappertutto egualmente. Qui, come di regola, s'incontra la mancanza di quel sistema, proprio dei Tedeschi, che tende a tutto generalizzare sotto forma di proposizioni, che non possono avere un gran valore. È poi da abbandonare completamente il tentativo di studiare questi argomenti coi criteri del diritto privato, giacché il diritto pubblico dev'essere considerato da altri punti di vista e trattato con altri metodi di argomentazioni.

Per quanto riguarda la riforma dei partiti politici, la rappresentazione della vita parlamentare dal lato amministrativo può contare sopra un effetto, se non immediato, certo molto duraturo.

Queste considerazioni, più che nei paesi del sud d'Europa, si adattano alla Germania, dacchè la pubblica opinione ha sempre più riconosciuto, che pel bene e pel male della maggioranza della popolazione l'amministrazione di uno Stato ha molto maggiore importanza della sua costituzione, e dacchè si è attribuito un gran valore alla frase altisonante di « politica reale ». Questa politica reale si è svolta in Inghilterra da un continuo lavoro legislativo intorno ai difficili compiti politici e sociali di questo meraviglioso Regno messo insieme, in cui sono chiaramente disegnate le linee di confine di ciò che dev'esser messo a carico dello Stato.

Dal corretto lavoro di questa legislazione, cominciato con la legge di riforma del 1832, è scaturito un reciproco riconoscimento dei partiti, mantenutosi costante in questo mezzo secolo, nel quale il partito conservativo ed il liberale si sono dati il cambio per ben diciassette volte. Uno sguardo generale sull'insieme porge il sorprendente risultato che, non ostante questi cambiamenti, la riforma ha continuato ad effettuarsi tutta di getto, come se fatta in uno Stato strettamente monarchico. Quando un'amministrazione di partito, ad onta degli accennati cambiamenti, si mantiene costantemente sulla stessa linea, quando ambo i partiti, coscienti od incoscienti, servono lo stesso ordine d'interessi sociali senza farsi nè arrestare nè sopraffare da programmi partigiani, allora si riconosce tacitamente un inalterabile ordine di rapporti fra lo Stato e la Società, per cui si mettono in tacere le voci che per troppo zelo vorrebbero distruggere ora la causa del partito liberale ed ora quella del partito conservatore.

Una conseguenza di tutto ciò è stata la moderazione degli uomini e dei programmi politici. Per quanto le frasi a sensazione, intinte di colore sociale, sieno penetrate nelle leggi amministrative, da queste sieno passate nei principi amministrativi e siensi da essi diffuse nella vita pubblica, pure quella moderazione ci colpisce, oggi, molto nei programmi che i capi-partito, edotti da una lunga esperienza, fanno al momento di assumere la responsabilità di reggere un grande Stato, mentre, d'altra parte, l'energia di costoro e la loro tenace perseveranza nell'applicare i principi politici non lasciano nulla a desiderare. Nel fondo di questa politica reale si vede appunto la conoscenza della necessità di un ordinamento amministrativo dello Stato costante, al di fuori di ogni partito e senza remore. Quei principi di politica, che scaturiscono dalla stessa essenza dell'attività dello Stato, in Inghilterra oramai non han più valore come liberali o conservativi, ma costituiscono un precedente logico dell'opera concomitante del

Ministero e dei partiti parlamentari, mentre da noi sotto lo sprone dei cozzanti interessi sociali sono ridotti a servire alla lotta dei partiti.

Se l'insegnamento che ci porge l'ordinamento politico inglese potrà, anche per poco, essere utile in qualche cosa, lo si potrà usufruire in un'epoca di lavoro calmo e continuo, quando, in un non lontano avvenire, la Germania potrà sperare di avviarsi verso la soluzione delle sue grandi questioni costituzionali. Se quest'indirizzo politico penetrerà in tutti gli strati sociali e diventerà un'abitudine, allora come solido sostrato di questa costituzione sarà necessaria l'azione libera dei nostri organi locali, e quindi un vero e proprio *self-government*.

Berlino, aprile 1884.

LIBRO I.

Basi storiche del Diritto amministrativo.

LIBRO I.

Basi storiche del Diritto amministrativo inglese.

§ 1.

Rapporti fondamentali dello Stato inglese.

In Inghilterra, Stato e Società sono insieme costituiti di elementi, che essenzialmente riscontransi in modo analogo nella grande nazione germanica. La politica inglese richiede, però, più d'ogni altra, prima di tutto una conoscenza " del terreno dei rapporti preesistenti „.

Sotto questi rapporti, le originalità della nazionalità e della vita domestica, per la formazione del popolo insulare nei primi secoli, sono state meno decisive della vita esteriore, che unisce e separa gli uomini in rapporto al possesso, all'industria ed al lavoro intellettuale. La natura di questo organamento giunge più vivamente alla coscienza dei popoli nei periodi della loro trasformazione. Il perpetuo rapporto tra le relazioni politiche e sociali nella costituzione inglese, non ha più d'uopo oggiogiorno d'alcuna spiegazione. Che anzi, mercè le più intime relazioni tra la Germania e la Francia, si sono fatti valere sufficientemente, e forse esageratamente, i punti di vista sociali „.

Mentre, però, il corso del movimento francese sembra riuscire a contraddizioni insolubili, la formazione dello Stato inglese, al contrario, dà una risposta positiva ad una serie di problemi, ai quali quella del francese ha risposto, fino a qui, solo negativamente. Quantunque il corso delle riforme nell'ultima epoca e le condizioni odierne del movimento sociale in Inghilterra possano presentare sempre analogie innumerevoli con le lotte di classe in Francia, rimane tuttavia preponderante, nella vita inglese, un carattere positivo, il quale cerca sempre più la soluzione dei problemi sociali nell'esistente diritto dello Stato, che ognor più s'annoda all'antico diritto nazionale ed a certe istituzioni positive, e abbandona le utopie sociali alle classi meno influenti nello Stato, mentre le classi abbienti e colte s'affati-

cano incessantemente a proseguire il reale miglioramento [delle più sofferenti classi sociali.

Questo carattere positivo, guardato dall'alto, fondasi però sulla salda compagine del diritto amministrativo, che qui mi propongo di esporre. Dal basso in su, poggia sulla salda struttura intermedia, che, fin dal secolo XIV, unisce le classi della Società, nel Continente irreconciliabili, sulla base d'un uguale diritto comune, allacciato da legami di affinità — e che, mediante un'attività consuetudinaria nei servizi d'ordine giuridico da loro stesse fissato, ha unito politicamente ciò che socialmente era separato. Il vero sviluppo dello Stato, per questo, come per ogni altro popolo, poggia sui continui rapporti tra il potere dello Stato e le classi abbienti, tra lo Stato e la Chiesa, tra la costituzione e l'amministrazione, tra la costituzione politica e la comunale, tra l'economia pubblica e l'economia popolare. E precisamente dalla politica inglese deesi dedurre in massimo grado la convinzione, che la formazione delle assemblee legislative rappresenta soltanto il principio e l'ulteriore norma della libera formazione dello Stato, e con questo comincia l'edificio della costituzione: che gli articoli della maggior parte delle costituzioni del continente rassomigliano solo nella forma e nel contenuto a risoluzioni generali, la cui realizzazione presuppone un'attività di legislazione in generale ed una attività non interrotta di ogni cittadino dello Stato nella amministrazione pubblica.

La vastità poderosa della legislazione non ci permette di confrontare esaurientemente le particolarità dell'amministrazione dello Stato inglese colle particolarità del sistema amministrativo tedesco. Riferendoci, però, all'accurata esposizione della *Storia della Costituzione inglese* (Berlino, 1882), della *Costituzione Comunale inglese* (3^a edizione, Berlino, 1871), alla mia opera sull'*Amministrazione, sulla giustizia e sulla procedura* (Berlino, 1869), come pure alle note pubblicazioni sul *Diritto pubblico tedesco e prussiano*, riesce tuttavia possibile indicare l'attività dello Stato nei contrasti fra il diritto pubblico tedesco e l'inglese, così in generale come in particolare. Ogni confronto di questa specie ci riaffermerà nella convinzione, che non sono i nomi nè le istituzioni già belle e fatte, bensì i *principii generali sui rapporti fra Stato e Società* quelli per i quali l'Inghilterra porge la forma esemplare del diritto pubblico, in modo analogo a quello onde una volta il Diritto romano e poi il canonico divennero, per i popoli del Continente, il modello del loro *Diritto privato*.

Il corso di questa esposizione mostrerà che la politica inglese si è presentata al concetto sociale del Continente, fin dai tempi del Montesquieu, in modo affatto opposto a quello in cui oggi si trova. Possiamo, già, anticipare in proposito il seguente giudizio.

La base primitiva dell'odierna costituzione parlamentare è un sistema completamente sviluppato dai *diritti della sovranità dello Stato* (poteri dello Stato), i quali avevano già un'attività riconosciuta,

quando le libertà parlamentari cominciarono lentamente ad esplicitarsi. La potenza dello Stato già sviluppata non lasciava aperta altra via, alle classi abbienti nella Chiesa e nello Stato, che quella di ricondurre su solide basi i poteri regali, mediante gli statuti fondamentali del regno e la giurisprudenza. Questo complesso di norme legali, comincia con la *Magna Charta*, progredisce di secolo in secolo, assoggetta, nei secoli XVI e XVII, anche la Chiesa alle norme ed ai limiti della legislazione del paese, e forma, nei secoli XVIII e XIX, lo sviluppo più completo del diritto amministrativo nel mondo Europeo.

La seconda base è l'edificio medio del *selfgovernment*, sorto dagli onerosi servizii di polizia, della milizia e della magistratura e dalle tasse, che il regno normanno aveva imposto, in primo luogo, sulle classi abbienti. Questa pressione comune ha vinto, fin dal secolo XIII, i contrasti nazionali e sociali, ed ha trasformato in sèguito gli oneri dei comuni servizii in una autorevole "amministrazione indipendente", degli ufficii superiori nelle Contee e negli ufficii cittadini. Il regno dei Tudor ha continuato questa trasformazione nel ristretto campo della parrocchia. I tempi successivi hanno regolato questa incombenza delle funzioni dello Stato, in forma di ufficii e di imposte, col mezzo di mille leggi, ed hanno trovato in questo autogoverno (*Selfgovernment*) il pratico accordo fra Stato e Società, base delle relazioni di tutte le classi sociali. La costituzione parlamentare non è la base, ma piuttosto il risultato di quel diritto amministrativo e del *selfgovernment*. La generale soggezione delle classi abbienti ai servizii della polizia, della milizia e della magistratura e al peso dei tributi offerse un organismo uniforme della Società, dal quale vennero formate la Camera bassa e la Camera alta. L'esercizio quotidiano delle funzioni dello Stato diede alle classi influenti nel Parlamento, la pratica conoscenza ed esperienza le quali sapevano armonizzare, nella podestà legislativa ed amministrativa, la più alta misura di libertà individuale con le esigenze necessarie di una sola volontà dello Stato.

In relazione a questo reale andamento delle cose, l'esposizione del diritto pubblico inglese deve cominciare col diritto amministrativo, proseguire col *selfgovernment* e finire colla costituzione parlamentare. Il migliore risultato pratico per la Germania sarebbe, però, se ne riportasse la convinzione che, allo sviluppo progressivo dello Stato, può condurre soltanto una nuova combinazione fondata sulle condizioni della Germania stessa (1).

(1) Lo studio del diritto amministrativo inglese può riuscire anche più utile all'Italia, ad onta dell'antitesi profonda fra i due popoli e i due Stati, anzi appunto per questa. L'Inghilterra ha posto a base delle sue libertà l'autonomia locale e l'amministrazione secondo legge, che sono appunto le maggiori insufficienze del diritto pubblico nostro; mentre in Germania si svilupparono ed affermarono in gran parte a spese della libertà politica. Ne possiamo trarre dunque uno dei maggiori e più utili insegnamenti, pel quale, più che il raffronto minuto delle istituzioni e delle leggi amministrative, giova penetrarne lo spirito, seguirne il diverso sviluppo, constatarne le loro pratiche applicazioni a tutta la vita civile e politica.

§ 2.

I. Le origini Anglo-Sassoni (1).

Come i più grandi Stati dell'Europa centrale, così pure lo Stato inglese è sorto da una colonizzazione militare. La conquista delle Isole Britanniche per parte dei Sassoni, degli Angli e degli Iuti, ha però, fino dalla metà del V secolo, il carattere speciale di una presa di possesso progressiva. I Britanni furono vinti in numerose e lunghe guerre, le colonizzazioni, dai tempi dei Romani, decadde, sparirono gli elementi dell'antica civiltà romana e il Cristianesimo, la vecchia popolazione venne cacciata parte nei monti, parte costretta allo stato di schiavitù o ridotta a condizione di povere contadinanze.

Quando i conquistatori si impadronirono del paese, ne seguì una divisione dei fondi, in cui, ogni libero guerriero aveva, come misura di possesso, quanta terra poteva essere lavorata da un solo aratro (*hîda, familia, mansus*); e siccome il colono trovava quanta terra coltivata gli era necessaria, considerava non solo la casa e il cortile come retaggio e proprietà, ma anche la terra arabile, accanto alla quale rimanevano solamente in comune il pascolo e la boscaglia. Queste *marche* comuni hanno dapprincipio un'importanza economica, non già un valore decisivo per la costituzione. Saldo, in ogni caso, è lo sviluppo della proprietà particolare nei prodotti agricoli, come pure la libera trasmissione mediante contratti e testamenti. Fin dai tempi del re Alfredo, appare il nome di *Bôkland*, quale legale indicazione della libera proprietà fondiaria. Le zone di paese, che non vennero appropriate individualmente, rimangono proprietà comune della nazione conquistatrice, quale *Folkland, ager publicus*, che, in virtù di concessioni continuate, si tramutò in vera proprietà.

Però la proprietà particolare diventò tosto fonte di *disuguaglianza nella proprietà*. Se già, nel prenderne possesso, ai capi ed ai conduttori erano toccate le parti maggiori, questa disuguaglianza continuò nelle lotte e nelle guerre dei tempi ulteriori. Sempre maggiore si fece, nelle regioni più densamente popolate, il numero di coloro, i quali, al momento di prender possesso del paese, non ottennero pro-

(1) Una più diffusa esposizione delle basi anglo-sassoni con citazione completa delle fonti e della letteratura si trova nella mia *Storia della Costituzione inglese* (1882) da pag. 1-98. Recenti contributi recarono allo stesso tema principalmente G. STUBBS nella sua *Constitutional History*, vol. I (1874) e nella sua utilissima Collezione di documenti legali e testimonianze storiche (*Select Charters and Illustrations*, 2ª edizione, Oxford, 1874). Nel rimanente, per le fonti e letteratura, veggano i lettori l'esposizione completa della *Storia della Costituzione inglese*. In questo riassunto della Storia del Diritto Amministrativo ho messo a profitto il lavoro da me fatto per l'*Enciclopedia* di HOLTZENDORFF (Lipsia, 1882).

prietà di sorta, o che, nelle successive trasmissioni delle eredità e delle divisioni, ne rimasero privi. Del resto, a questi "liberi", rimaneva soltanto, assoggettarsi al servizio personale nella famiglia di un possidente di fondi, ovvero ottenere a prestito, quale gente colonica, un pezzo di terra verso prestazioni personali o reali (Laen-Land). Queste concessioni, in confronto della normale amministrazione del gran possesso, diventano infatti ereditarie e dipendenti. Esse aumentano in tempo di guerra in seguito alla rovina e all'abbandono spontaneo delle piccole proprietà, in tempo di pace, col crescere della popolazione, con la divisione e con le vendite. Con lo sviluppo della proprietà privata, la vecchia formazione delle caste dei contadini si tramuta in un sistema di durevole dominio fondiario, ben più presto e più ampiamente che in Germania.

Dalla trasformazione dei possedimenti e dalla libertà comunale, vediamo sorgere in Inghilterra la *sovranità reale*, apparendo la dignità del capo non più come un semplice conduttore di eserciti, bensì come la *suprema autorità concentratrice*; e questa dignità superiore viene considerata come continuato diritto di una illustre famiglia di guerrieri. Dopo una più precisa determinazione del dominio dei territori di colonizzazione appaiono, al principio del V secolo, 7 od 8 regni tra grandi e piccoli, sotto la denominazione di Eptarchie. Le più favorevoli condizioni, per un'autorità suprema, si combinano gradatamente nello Stato di Wessex, il cui re Egberto (800-836) acquista la supremazia sui piccoli Stati fino all'Humber. Da quel tempo soltanto il regno consolidato entra, sotto il nome di Anglia, nella famiglia degli Stati Europei. Un breve periodo di sviluppo pacifico è interrotto dalle devastazioni barbariche dei pirati danesi e norvegesi. Si eleva allora, però, sotto Alfredo il Grande e fino alla morte di Edgardo (871-975), a vera grandezza e potenza lo Stato anglo-sassone. Datano da questo tempo le copiose notizie storiche sullo Stato anglo-sassone, sull'esercito, sui tribunali e sulla Chiesa, nel loro appoggio ormai evidente alla podestà regia.

I. Il servizio militare si fonda ancora sulla coscrizione generale. È inteso con ciò il dovere dell'uomo libero di seguire con la sua persona la chiamata a far parte dell'esercito, il dovere di armarsi a proprie spese, il dovere di mantenersi pure a spese proprie durante una campagna. L'impossibilità di un uniforme adempimento di questo dovere da parte dei liberi è diventata la radice principale di tutte le trasformazioni delle relazioni di casta nel mondo germanico. Perciò, fin dai tempi delle Eptarchie, i singoli capi erano costretti, per le loro innumerevoli lotte, ad appoggiarsi su altre forze, scegliendo, fra i loro liberi servi di casa e di corte, dei seguaci armati per la loro sicurezza personale, e ne formavano altresì di nuovi. Tutti gli uffici di Corte hanno, da principio, un carattere guerresco. La speranza del bottino, degli onori, dei favori e dei premi induceva anche gli uomini liberi ad unirsi a tali seguaci. Il re, per mezzo della signoria o della

infeudazione del *folkland*, il feudatario, mediante la cessione del *laenland*, ovvero assumendone il mantenimento, acquistano ambedue, in modo duraturo, una soldatesca esercitata, la quale si obbliga al suo signore con giuramento personale, senza però avere ancora un rapporto immediato nel conferimento del possesso. Tali chiamate personali limitano il generale armamento del popolo ai soli casi di bisogno nazionale. In seguito alle guerre con la Danimarca, sembra essere avvenuta, sotto Alfredo il Grande, entro certi limiti, una fusione dei due sistemi: di guisa che i possidenti maggiori di 5 ed anche di più jugeri, nel rapporto d'una chiamata personale, sono entrati quali *thani Regis*, accanto a cui la chiamata dei liberi decade sempre più, anzi nei tempi normali, è usata solo per la costruzione di castella, per il servizio di guardia e per il miglioramento delle strade (*trinoda necessitas*) (1).

II. L'amministrazione della giustizia — nel suo primo sviluppo, fondavasi sovra l'elaborazione del diritto per opera dei liberi cittadini sotto la direzione di una magistratura indipendente. Col governo monarchico la magistratura, esercitante la giustizia, acquista un carattere ereditario. Come il servizio militare, così anche la partecipazione periodica al tribunale popolare, colle sue innumerevoli sentenze e con le sue formule di giuramento, suppone una indipendenza economica, che esisteva solo condizionatamente al tempo in cui il possesso era d'un jugero soltanto. Con la divisione del possesso, la cerchia degli autori delle sentenze nel maggiore tribunale del paese si limita perciò ai maggiori proprietari, i quali ricevono la denominazione di "Witan", come uomini di tribunale versati nella legge e succedentisi regolarmente. Nel grande possesso appariscono altresì per tempo veri tribunali locali, nei quali i liberi, da loro dipendenti per servizio o pel *laenland*, discutono fra di loro e col padrone i rapporti legali; mentre, all'infuori di questo, appartengono al tribunale popolare. Contro questa decomposizione del diritto popolare, il liberto trova ancora una protezione soltanto nella posizione del Signore supremo, nella sua qualità di giudice ereditario: i cui governatori tengono unito il tribunale popolare, che stava per sciogliersi sotto un solo tribunale e regolano più adeguatamente le associazioni dei vicini. Da un simile bisogno pratico, come nella monarchia Carolingia, derivano gli uffici di Contea e quello dello sculdascio per la difesa degli affari del re. Fin dai tempi di Alfredo, appare in due gradi di istanze:

il tribunale delle centurie, *hundred gemôte*, che si riuniva ogni mese nel circoscritto limite d'un distretto (*vicinetum*), per i processi civili fra i liberi, per leggere contravvenzioni penali e per prendere in esame i formali affari giuridici (contratti e testamenti);

il tribunale di Contea, *shir gemôte*, che si radunava due volte

(1) Per un maggiore sviluppo si veda GWEIST, *La costituzione comunale dell'Inghilterra*, Parte I, Sez. I, 1, *L'esercito*.

all'anno, per esercitare la giustizia penale, per le liti tra i possidenti di diverse centurie (*hundreds*), per le controversie tra parti troppo potenti e per tutti gli affari correnti di una grande assemblea della contea.

Questo ordinamento porta in sè, di già, il carattere dell'ordinamento parlamentare. La presidenza del tribunale di Contea è esercitata dall'*Ealderman* nominato dal re e chiamato, fin dalle guerre danesi, altresì col nome di *Earl*.

Esso dirige, come governatore del re, l'equipaggiamento dell'esercito e la ripartizione del contingente con l'assistenza dell'assemblea della contea. Quale coadiutore legale del re, presiede il tribunale di contea cogli *witan* quali giudici. Come conservatore della pace, egli esercita il potere poliziesco reale con una facoltà derivata di emanare, nella sua giurisdizione, decreti di pace. Quale reddito ufficiale, gli spetta, spesso, il godimento di ampie parti del *folkland*, come pure un terzo delle entrate reali, per ciò che viene confiscato e multato. Egli è il più autorevole ufficiale del regno, ma sempre un governatore, il cui diritto fondasi sugli incarichi reali e che si spegne col ritiro di questi. Accanto a lui appare il *shirgerefa* (prevosto) per l'esecuzione delle sentenze, per la riscossione delle multe e dei beni confiscati, per il mantenimento della pace, in principio anche come rappresentante dell'*ealderman*, che tiene la presidenza. Anche nel tribunale delle centurie appare il *shirgerefa*, ovvero un castellano speciale quale giudice del tribunale; e, qui, entrano pure in azione i minori liberti dei comuni, quali assessori dei tribunali, mentre, nei tribunali di contea, prendono parte soltanto come aiutanti. Il secolo che corre dall'871 al 975, è anche per ciò il tempo del consolidamento, nel quale paese e genti si aggruppano in un modo, la cui trama perdura ancor oggi con meravigliosa solidità. La formazione delle *Counties* inglesi data da questo secolo, nel quale le leggi anglo-sassoni denominano espressamente i distretti di *Contee* e di *Centurie* come parte del regno. La costituzione locale appare, in seguito all'uguaglianza del possesso, come assai complicata: dall'un canto i beni più grandi, sui quali il prefetto locale associava l'amministrazione economica colle funzioni di un capo giudiziario sui collegati; dall'altro canto, associazioni più limitate di gente libera fin dall'origine, la quale, unita strettamente per l'amministrazione giudiziaria sotto uno speciale *gerefa* reale o signorile, è esonerata dal procedimento giuridico degli *hundred*. Accanto a questi vi sono i *buhrs* reali, e, in parte, anche signorili: i quali, sotto uno speciale *gerefa*, sono coordinati alle centurie con un *buhrgemôt*, che si raduna tre volte all'anno. In relazione con questi, si trovano i numerosi *buhrgerêfen*, *wicgerêfen* ed altri *gerêfen* di quei tempi (1).

(1) La forma dell'Amministrazione locale durante tutto il medioevo contiene ancora numerosi punti oscuri. Ma è sicuro questo risultato che, in Inghilterra, si

Ristretto sotto queste forme patronali, molto spesso sconnesse, appare il resto dei liberi comuni, che si sono riservati antichi diritti di libertà nell'esercito e nel mantenimento della pace, mediante il sistema delle *decurie*, unite sotto un apposito e responsabile prefetto di polizia (*praepositus*). Dal tribunale penale si è sviluppato, cioè, un sistema preventivo della "conservazione della pace", per la comparizione in giudizio, in seguito anche per garantire all'intera cittadinanza il pagamento delle multe. Obblighi di questa specie, spettanti originariamente alle antiche associazioni delle classi, sono imposti, dopo lo scioglimento di queste, alle comunità ed alle centurie. Ogni uomo privo di terra, che non appartiene alla casa di un signore, è, perciò, costretto a cercare un vincolo colla decuria ovvero un signore possidente, il quale assuma la garanzia per lui; garanzia revocabile da ambedue le parti, con che si sviluppa, contemporaneamente, un'efficace polizia di sicurezza ed una specie di domicilio obbligatorio (1).

III. Con più salda unità si forma la Costituzione della Chiesa, che, protetta e dotata dal re presso gli Anglo-sassoni sotto un completo patrocinio del re stesso, conserva un forte e deciso carattere nazionale, come pure le Diocesi episcopali e gli Arcidiaconati si sono uniti alla formazione dell'Eptarchia, e, più tardi, delle contee. Appoggiata ad essa, si forma la gerarchia del clero cristiano, che, quale apportatore d'una nuova dottrina dei doveri umani verso le

sono resi predominanti lo stabilirsi di poderose colonie, la sottomissione dei contadini liberi ad un patronato di polizia (*Hluford, Lord*), l'estensione dei tribunali del signore ai contadini liberi e la forma fondamentale dei comuni signorili. D'altra parte, è pur sempre la sovranità dello Stato (il re), che accorda ai possidenti l'autorità suprema, che estende il tribunale signorile sui *liberi homines* e attribuisce loro un potere penale. A questa duplice relazione si collega più tardi l'autorità feudale normanna, la quale s'incarica di questi tribunali patrimoniali e con la stessa facilità li riconosce, li limita, li ritira, ovvero li allarga a tempo e a luogo per concessione del re.

(1) Si veda GNEIST, Op. cit., Parte I, Sez. I, 2, *L'amministrazione della giustizia*. — L'autore non spiega abbastanza, come ha fatto in quest'altra sua opera, pel lettore italiano, il sistema delle cauzioni, che G. L. Maurer ed altri reputarono persino la base di tutto l'ordinamento politico anglosassone. Ogni uomo che non possedeva terra doveva trovare un garante, presso un *thano* o in una associazione rurale, che avendo la sua proprietà fondiaria nel vicinato faceva parte d'una decuria. Questa non poteva essere costretta ad assumere la protezione del nullatenente, ma se l'accettava, doveva prestare cauzione per lui. La responsabilità pecuniaria che ne derivava era in ultima analisi un vero carico comunale. Questa cauzione si dava più spesso e con maggior reciprocità di vantaggi sociali da un *thano*, e condusse al sistema del domicilio obbligatorio, incorporando i nullatenenti a una *decuria* rurale od alla proprietà d'un *thano* o d'un comune. La difficoltà di mutare luogo, cioè di trovare un'altra cauzione, fissò di fatto la massa della popolazione libera al suo domicilio. La centuria rispondeva ad una sfera più vasta di giustizia e di polizia, ed era nel complesso e per quei tempi un sistema eminentemente adatto ad assicurare la pace interna e la prosperità dello Stato.

donne, i fanciulli e gli illegittimi, dei mutui doveri tra padrone e servitore, della fedeltà reciproca in ogni unione e compagnia, trova profonde radici nel carattere popolare. Come guida dell'amministrazione della contea, il vescovo appare insieme al luogotenente del re. La Chiesa entra nella comunità come complemento delle relazioni che non trovavano ancora un organo efficace nella costituzione laica del medio-evo (1).

Questo ordinamento dell'esercito, della giustizia e della Chiesa, unitamente al possesso e al lavoro dell'intelligenza, determina i *rapporti tra le classe sociali*. I liberti, privi di possesso, giungono ad una stabile dipendenza dal possidente, il contadino a molteplici e svariate dipendenze dai grandi proprietari. Di pari passo col possesso fondiario si sviluppano rapporti di dipendenza, che aspiravano ad un riconoscimento giuridico. Fedeltà ed obbedienza fra padroni, *laenleuten* e seguaci diventano doveri legali. Le prestazioni supreme nell'esercito, nella giustizia e nella Chiesa conducono al riconoscimento d'un maggior diritto e d'una condizione superiore nel contributo della difesa, nelle multe e nelle alleanze per la pace, e ci danno la prima formazione d'un diritto di classi e di condizioni sociali. L'autorità domestica sulla servitù, *laenmann* e sugli abitanti del paese, diventa una forza di padronanza, che rappresenta, nelle comuni relazioni della vita, il vero tribunale dei dipendenti. Dall'unione di queste relazioni, si forma una classe di possidenti di terre, la quale, di generazione in generazione, si avvicina ad una classe di proprietari ereditarii. Si delineano nettamente tre classi: *gran possidenti*, *possidenti di contea* e *piccoli possidenti*, questi ultimi divisi, in certa guisa, da avanzi di antichi privilegi popolari, dai servitori *infra classem*. Sempre più chiaramente si divide il popolo in padroni e dipendenti (*eorls* e *ceorls*), in coloro che godono la pienezza dei diritti e in coloro che godono soltanto il diritto di protezione.

La preponderanza delle classi possidenti esercita, però, una pressione tanto più forte sui poteri dello Stato, quanto maggiormente l'amministrazione reale poggia su di un sistema abbastanza semplice di prefetti amministrativi (*gerêfen*), che il re può nominare, solo a seconda delle condizioni, ai più alti gradi, scelti fra i possessori di terre e al cui consiglio egli è obbligato di rivolgersi in tutta l'amministrazione dello Stato. Questa parte dei rapporti fra le autorità si rende, però, ancora più evidente con le *Assemblee dell'intera popolazione*, cioè di coloro che godono tutti i diritti politici nella loro presente condizione sociale, analogamente allo sviluppo delle altre tribù ger-

(1) La Chiesa credè la beneficenza verso i poveri, i malati, i pellegrini, l'insegnamento per le classi superiori, fornì un personale colto alle Assemblee nazionali e locali, e l'influenza sua diventò ognor più grande in una società che tendeva a scomporsi da tutte parti; GREGG, Op. cit., III, *La Chiesa*.

maniche. Nei domini più piccoli, come il Kent, l'ordinaria assemblea legale rimase ancora identica all'assemblea popolare. Negli Stati più grandi, invece, l'assemblea provinciale poteva abbracciare soltanto una cerchia ristretta dei *meliores terrae*. In misure maggiori questo avveniva dopo l'unione dell'Eptarchia. I *gemôtes* del *witan* (così detti *Wite-nagemôtes*) sono formati dagli elementi dirigenti nell'esercito, nella magistratura e nella Chiesa. Prelati, grandi sudditi, ufficiali di corte, altri sudditi con uffici speciali ed il clero ricevono il loro invito dal re, come supremo protettore dell'esercito, della giustizia, della polizia e della Chiesa. Essi rappresentano la classe dominante della società, come questa società si era formata col possedimento dei feudi e con la Chiesa. Il loro invito ha luogo mediante una *lettera di convocazione* (*writ*) da parte del re. Non esistendo una capitale riconosciuta per tenervi la riunione provinciale, il re determina dove si debba tenere, mutando il luogo a seconda del tempo e delle circostanze. Siccome gli uffici dirigenti nella comunità sono determinati dal possesso, anche nell'assemblea esiste una rappresentanza del *possessione*, in quella guisa ond'esso adempie le funzioni dello Stato. Appunto per questo non si trova traccia di membri eletti, nè di una particolare rappresentanza delle città, nè di rappresentanza dei grandi possidenti come tali. Imperocchè i sudditi maggiori formano, nella chiamata nell'esercito, sezioni speciali, nel campo della giustizia speciali tribunali, ma i doveri militari ed i giudiziarii incombono anche, secondo il diritto, ad ogni suddito. Quindi, nessuna traccia di una riconosciuta *nobiltà ereditaria*, bensì un'evidente eredità di possessi e d'influenze. La relazione col governo monarchico è mutevole a seconda della personalità dei re, generalmente, però, progredendo verso una autorità preponderante dei sudditi militari e dell'alto clero.

Anche l'ultimo secolo dei tempi anglo-sassoni si svolge, però, poco propizio al governo monarchico come allo sviluppo della nazione. Propriamente, fin dal secondo periodo delle invasioni danesi, i maggiori sudditi e gli alti prelati sono sempre più fortemente fusi con elementi danesi. Mentre si rendono sempre più evidenti, dappertutto, il difetto di patriottismo e l'uso delle violenze, l'avverso destino colpisce gli Anglo-sassoni, in questo periodo critico, d'una personale inettitudine nella loro stirpe reale. Con la decadenza dell'antica costituzione della contea, con la progressiva diminuzione dei liberti comunali, declinano pure il sentimento e la potenza nazionale, e il paese si prepara alle depredazioni d'un conquistatore straniero.

§ 3.

II. Lo Stato feudale Anglo-Normanno (1).

(a. 1066-1272).

Un'epoca assolutamente nuova comincia con Guglielmo il Conquistatore. Ad onta dell'oppressione, la conquista è ormai diventata il proprio fondamento della libertà inglese. Nella discordia delle nazionalità, si distruggono da sè stesse le istituzioni locali dell'epoca anglo-sassone: e, al contrario, con una prosperità ed una energia inaudite in Europa, si sviluppa l'autorità dello Stato nella società in frantumi. Ond'è che, prima di tutti gli altri Stati del medioevo, lo Stato inglese riesce a dominare in tutto ciò che gli compete: ad acquistare una autorità che abbraccia la Chiesa, la finanza, la polizia, la giustizia, la guerra; anzi, più di quanto gli spetti, ha un diritto illimitato di ordinanza, un potere di polizia e di imporre tasse a tutte le classi della popolazione appena limitato da una burocratica costituzione giudiziaria.

Per la struttura giuridica di questo ordinamento statuale era decisivo il fatto, che non già la stirpe dei Normanni, bensì il duca Guglielmo avea conquistato personalmente il paese, quale sedicente erede testamentario e legittimo successore di re Edoardo, con l'accordo ed il riconoscimento della Curia papale, con numerosi alleati e truppe mercenarie feudali.

Gravido di conseguenze diventò questo fatto, anzitutto per un mutamento di possesso su vasta scala e per una nuova formazione delle relazioni possessorie. Mentre re Aroldo e, con lui, i Sassoni combattenti, che in seguito opposero tanta resistenza, vennero trattati quali ribelli, la base del diritto si trovò nella più vasta confisca dei beni. Il sospetto di partecipazione alla " ribellione ", è esteso all'intera popolazione, consentendo soltanto ai singoli individui di provare la loro innocenza e di conservare i loro possedimenti in seguito alla grazia reale. Con ciò è assodata la massima, che l'apparente partecipazione alla lotta ha avuto per conseguenza giuridica la perdita del possedimento principale, in base a cui seguono, senz'altro, le nuove formali concessioni mediante l'investitura feudale ai Normanni ed ai singoli Angli protetti. Agli Angli, che non presero parte alla lotta o furono i meno compromessi, è concesso riavere dal re, a titolo di grazia, il loro possedimento: per il che viene rilasciato agl'interessati un *Breve* reale (*writ*), che

(1) Il Gneist ci dà l'esposizione esatta nella sua *Storia della Costituzione inglese*, da pag. 94-282, avendo riguardo alle recentissime ricerche di FREEMAN (*History of the Conquest*, vol. I-VI., terminato nel 1879). Contributi importanti per questa epoca, si trovano pure in W. STUBBS, *Const. History*, vol. I, II, e nelle sue *Select Charters* (1874).

sembra oramai necessario e sufficiente documento di possesso. Secondo la diversità dei casi, si concede " *l'inbreviatio* " per le tasse lievi, per le più alte e per altre, spesso, troppo gravose: la *redemption* è estesa a tutto ovvero soltanto ad una parte; secondo la teoria e l'espressione dei successivi catasti, questa *redemption* appare come una grazia reale, mediante la quale il nuovo signore di tutta la terra rilascia all'antico proprietario una partecipazione nel possesso. La giurisprudenza dei tempi posteriori poteva, perciò, dedurre con buon fondamento apparente da queste redenzioni il carattere d'una concessione (*tenure*) feudale. Ai possedimenti del clero, questa umiliante finzione non era applicabile direttamente; le analogie fra i vari modi di possesso secolare vennero, però, trasferite anche ai possessi del clero, sotto il governo successivo. Secondo questi principii, si è stabilito oramai un vero cambio di possessori in massa, che risulterà dal catasto generale di cui parleremo bentosto.

Circa 600 persone e corporazioni, vassalli della corona (*tenentes in capite*), tanto secolari che appartenenti al clero, sono direttamente investiti dal re. Fra i padroni laici, 30 o 40 circa posseggono grandi estensioni di terreno, paragonabili ai possedimenti dei grandi sudditi sassoni, sparsi però nelle differenti contee. Circa 400 cavalieri ed alcuni Angli, dipendenti direttamente dal duca, sono forniti di piccoli possedimenti di terra in diversa misura. Fra i signori ecclesiastici (circa 150), il possedimento dei vescovi e dei grandi abbatì uguaglia quello dei feudatarii più grandi; il maggior numero, anche in questa classe, possiede piccoli feudi. Un ceto medio formano 7871 sotto-vassalli, *sub-tenentes*, parte normanni, parte sudditi sassoni sull'antico possedimento. Per questi ultimi, l'investitura o *redemption* forma un riconoscimento del possesso con nuovi oneri. Il rimanente della popolazione è rimasta, per la maggior parte, nel suo antico possesso, spesso precario, e, per la maggior parte, aggravato di pesi, al quale, mercè il sistema dell'investitura, si aggiungono ancora alcuni nuovi pesi. La massa principale è formata da 108,407 villani (*ceorls*), da 82,119 *bordarii* (servi di corte e fittaiuoli), da 25,156 servi e dai liberti così divisi: 10,097 *liberi homines*, 23,072 *sochemanni*, 7,968 *burgenses*.

Fin da principio, prevaleva l'opinione di imporre ai possidenti maggiori, giusta una matricola, il gravoso servizio di cavalleria secondo l'uso normanno. Ma in sèguito al modo irregolare della ripartizione dei pesi militari nelle epoche anglo-sassoni successive, mancava assolutamente il necessario fondamento dell'imposta. Da ciò si spiega come, nel primo tentativo per l'esecuzione di questa norma (nella stringente invasione del 1084), il re, a cagione delle contestazioni infinite, vi rinunci: come abbia, anzi, intimata una grande contribuzione di terre (*hydagium*) ed abbia arruolato, con le rimanenti risorse del suo tesoro, un esercito mercenario. In relazione a ciò, si svolge il piano meditato di constatare in avvenire, mediante un catasto del regno (*Domesdaybook*) tutti i fattori, secondo i quali misurare, nelle

future esazioni, il numero degli "scudi", armati da somministrare e le altre contribuzioni feudali. Su questa base sono state determinate, dopo l'anno 1086, nell'ufficio del tesoro, le partecipazioni dei più grandi proprietari di terreno, a tenore delle quali deve essere fornito e mantenere per 40 giorni all'anno un uomo armato completamente (*servitium unius militis*). Questi *feuda militum* non sono "feudi", limitati, bensì porzioni vere del libero possedimento che può essere utilizzato. Il feudo nobile, come tale, non è un possedimento signorile, nè tampoco equivale a piccoli poderi, bensì corrisponde ad ogni libero possedimento effettivo, maggiore di un reddito determinato.

Ogni ulteriore rapporto del diritto feudale si svolge dalla pratica dell'amministrazione finanziaria e della legislazione giudiziaria. Negli uffici del tesoro e della *Curia Regis*, vengono fatti valere i principii favorevoli alla Corona secondo il diritto anglo-sassone e la consuetudine feudale normanna. Si formano, però, altresì nuovi principii, i quali stanno fra la consuetudine normanna e la sassone; ambedue si fondono, e, dopo qualche incertezza, determinano un diritto unitario. Si possono, secondo questi punti di vista, ricostruire tutte le particolarità del diritto feudale inglese, tanto le competenze nel cambio di possesso (*reliefs*), quanto le massime della tutela feudale, del matrimonio e della caducità del feudo (*escheat* e *forfeiture*). Da questa pratica dell'amministrazione si è sviluppata, nel corso di tre generazioni, una nuova forma di diritto possessorio, la quale conduce gradatamente ad una razionale ripartizione dei pesi fino al più piccolo possidente, — e, nella dottrina del diritto, genera il principio che ogni possedimento reale "direttamente o indirettamente dipende, per l'investitura, dal re". Sul terreno di queste relazioni di possesso di nuova formazione, continua, immutata nella trama, l'amministrazione della contea e del distretto, trama che essa ha avuto già nell'epoca anglo-sassone.

La Contea, *shire*, *comitatus*, continua ad esistere come il nucleo principale dell'Amministrazione del regno. Frattanto l'*Ealdorman Earl*, è, in realtà, lasciato da parte nella nuova amministrazione. Gli *Earls*, nominati in numero ristretto, rimangono ancora investiti delle più alte dignità titolari e per tempo più lungo, con una partecipazione agli emolumenti dell'amministrazione della Contea. Lo *Shirgerefa*, il luogotenente della Contea, il vero ufficiale attivo, è scelto quindi innanzi dal re, sotto il nome di *Vicecomes*, d'ordinario fra i signori normanni, come ufficiale revocabile, per gli affari giudiziarii, per la conservazione della pace, per le chiamate a far parte dell'esercito e per la riscossione delle rendite del re. L'interesse finanziario, ovunque preponderante, lo colloca immediatamente sotto l'ufficio reale del tesoro, presso il quale egli funziona, prestando giuramento, e viene tenuto sotto la sua giurisdizione con accordo che annualmente si rinnova, sotto comminatoria d'immediata licenza. Nella più rigida subordinazione verso i superiori, egli appare come un temuto ed odiato governa-

tore della provincia verso gl'inferiori. Come presidente del tribunale del re, egli amministra l'ordinaria giustizia del paese coi magistrati, nel posto dei quali siedono, ora, i sotto-vassalli ed i vassalli della corona, e, in caso di bisogno, anche con altri *liberi tenentes*, quali assistenti giustiziarri, *sectatores*. Il circondario della sua giurisdizione da principio, è ancora il tradizionale; soltanto le liti sui feudi della corona sono riservate, secondo il principio feudale dei Normanni, alla corte reale, *Curia*, cioè, alle ordinanze personali del re.

Nei sotto-distretti, perdura il giudizio della Centuria. Sebbene la sua importanza sia scemata, la piccola proprietà si mantiene legata a questa forma di giudizio, rimanendo la partecipazione alla *curia hundredi* il pratico distintivo del "*liber et legalis homo*". Per le punizioni più piccole, al contrario, si stabilisce una nuova disposizione per inculcare ed ampliare l'amministrazione poliziesca anglo-sassone delle decurie e delle centurie. Per incarico speciale del re, il *Vicecomes* è autorizzato a percorrere due volte all'anno ciascuna centuria ed a fissare il giorno dell'udienza. Questo "*turnus vicecomitis*", forma, ora, il tribunale penale e di polizia di grado inferiore per l'intera popolazione, la *Court leet*, con una giurisdizione generale obbligatoria per i vassalli della Corona, come pure per i sudditi inferiori, unita ad una revisione annuale delle liste comunali, *visus francplegii*.

Per l'amministrazione locale, rimane ancora in vigore il sistema dei tribunali signorili secondo l'usanza anglo-sassone. Col feudalismo, prevale il principio, che, ad ogni signore d'un sotto feudo, spetta una giurisdizione sui beni a lui infeudati; e questo potere giuridico viene ora esteso altresì ai più piccoli diritti di libero possesso nel dominio del feudo militare. Una residenza dei signori con giurisdizione di beni sui *liberi tenentes* si chiama ora, secondo l'uso del linguaggio normanno, *manor*, e il tribunale patrimoniale stesso si chiama *curia baronum*, *court baron*. Il potere giudiziario sulla servitù e sugli antichi contadini del semplice *laenland* continua ad esistere, e forma la corte suprema nel più stretto senso della parola, *customary court*. L'inferiore giurisdizione penale dei tribunali signorili, al contrario, non viene ampliata, bensì compresa possibilmente nelle nuove concessioni e progressivamente centralizzata nel *turnus vicecomitis*, da cui si ramificano, più tardi, nuove concessioni, *private leets*. La successiva unione di una completa polizia dei terreni coi domini del clero, delle città e dei feudi signorili, poggia su una ramificazione del *turnus* ed è trattata, quale ordinamento giudiziario reale, come una concessione revocabile. La realizzazione di tutti i rapporti legali e di dipendenza procede innanzi, nel continente, con tali disposizioni e senza interruzione. Anche lo Stato anglo-normanno appare ora come un grande dominio, nel quale però la potenza e l'istinto del libero possesso sono paralizzati per più generazioni, causa la discordia delle nazionalità. La particolarità della gerarchia feudale

anglo-normanna sta, però, nell'accentramento, che estende la potenza del re, già considerevole, a diritti quasi assoluti di sovranità nello Stato.

1) L'autorità militare si estende in virtù dell'obbligo generale della coscrizione, della servitù generale del possesso, del rigore nella disciplina delle guerre feudali, delle fellonie e delle penalità feudali. Una statistica del numero totale dei feudi nobili non si è mai fatta nell'ufficio del tesoro; in ogni caso, l'indicazione tradizionale di 60,215 feudi signorili fondasi su di un errore ed è da ridursi alla metà circa.

Il potere di decidere sulla guerra e sulla pace è ora indipendente da qualsiasi voto popolare, in virtù del giuramento di fedeltà da parte dei vassalli " *intra vel extra regnum* ". La chiamata dei soldati del feudo segue, immediatamente, per mezzo dei *vicecomites* reali; i quali radunano il contingente da presentarsi nei possedimenti sparsi anche dei grandi feudatarii. Tutti i comandi attivi rimangono cariche personali del re, e i suoi mezzi pecuniarii, le truppe mercenarie e le piazze fortificate sono così numerose, che questi diritti conservano in fatto tutta la loro efficacia. La massima di Guglielmo I, che ogni sottovassallo deve prestare immediatamente al re il giuramento feudale, e che ogni giuramento di fedeltà fatto ad un feudatario privato esclude l'obbedienza al re, genera, in tali circostanze, una vera subordinazione di tutta la milizia feudale. S'aggiunga, che non è mai abolito l'antico obbligo dei *liberi homines* di accorrere alla chiamata sotto le bandiere. Esso viene rinnovato da Enrico II mediante un' *Assize of arms* (1181), posta sotto i *vicecomites* e di fronte alla potenza dei grandi feudatari serve ad un più forte consolidamento della potenza militare del re.

2) Il potere giudiziario era bensì limitato dalla solenne promessa del Conquistatore, di voler mantenere le buone e tradizionali *leges Eduardi*. Nello spirito e nel linguaggio di quei tempi s'intende con ciò la *lex terrae*, la completa condizione giuridica, come pure il diritto penale, il diritto privato e la procedura; vale a dire, che, dalle stesse e per le stesse persone, si deve giudicare nelle stesse forme e colle stesse massime dell'epoca sassone. Però, nelle inevitabili collisioni fra il diritto tradizionale degli anglo-sassoni e quello dei normanni, compete al re una posizione indipendente e di arbitro fra le due parti. Con ciò sembra demolita una formazione progressiva dei principii del diritto, basata sulla consuetudine. L'unità necessaria e l'esattezza del diritto si ricercano in un'autorità posta al di sopra del tribunale di contea. Già, sotto Enrico I, appariscono commissarii giudiziarii di corte, i quali, fin dai tempi di Enrico II, diventano una istituzione periodica. Sotto lo stesso governo, il paese viene diviso, per mezzo di un' *Assize* di Northampton del 1176, negli odierni distretti, *circuitus*, e viene formato un collegio di commissarii, *bancum*, per la discussione delle questioni legali. I tribunali di contea perdono, con ciò, sempre più la funzione di discutere il diritto. Invece, agli organi

locali rimane necessariamente l'ufficio di stabilire i fatti — la base del giudizio, *question of fact* — che, dopo l'abolizione degli assistenti giurati, ha trovata la sua esplicazione principalmente nel duello e nel giudizio di Dio. Già, sotto Enrico II, è stabilito in via d'ordinanza, *assize*, di sostituire a questo rozzo sistema di procedura la determinazione del punto della controversia mediante commissioni comunali, *recognitiones juratae*, che hanno prestato giuramento; questa riforma del procedimento giuridico, coi giudici e con le commissioni comunali, si estende sempre più ai processi civili, e, secondo alcune gradazioni, anche ai processi penali.

3) L'autorità di polizia, già fin dai tempi anglo-sassoni strettamente connessa ai tribunali penali, acquista nell'evo medio col sistema feudale e coi bisogni della vita pratica, un'estensione fino allora inaudita. La responsabilità delle decurie viene rafforzata dai loro *prae-positi* e controllata periodicamente da una revisione annuale delle autorità di polizia, *visus francplegii*. L'antica pena del carcere, decretata dagli *hundred* per i furti, è rinnovata; si aggiunse, per gli omicidii segreti, una pena di 46 marchi, e questa pena sussidiaria è progressivamente generalizzata. Per l'esecuzione di questi ordinamenti di polizia, l'amministrazione normanna ha stabilito determinati giorni nei quali tenere l'udienza di polizia, che il *shirgerefa* deve presiedere con l'intera popolazione del distretto, *hundred*, quale *turnus vicecomitis*, dietro incarico speciale del re. Il trattamento efficace di queste udienze si trova, oramai, in un sistema di punizioni di polizia. La natura dei feudi portava seco un sistema penale sommario quale parte della disciplina militare, che, nei reati leggieri, veniva amministrato dal comandante, mediante ammende sui beni mobili, *emenda*. Siccome, però, l'autorità del re in fatto di cose militari vale anche direttamente per i sotto-vassalli ed, analogamente, per tutti i proprietari più piccoli, così questa procedura penale si estende dai più alti signori feudali fino ai più piccoli *villani*, sui sudditi d'interesse contee, centurie, decurie in un numero illimitato di casi. Già i titoli generali, *infractio pacis* e *contemptus brevium regis*, procurano alle ordinanze reali un'obbedienza sommaria di fronte ai trasgressori. A questo, come complemento, si unisce il sistema feudale degli oppignoramenti, *districtio*, e del sequestro dei beni feudali. L'autorità degli *amerciaments* è diventata impulso di efficaci ordinanze di polizia, e più tardi, del diritto reale d'ordinanza in ogni altro terreno.

4) L'autorità giudiziaria del re abbracciava, all'infuori dei diritti trasmessi dai re anglo-sassoni, come nuova conseguenza del sistema feudale, le imposte gravose in ogni cambio di possesso, i sussidii nei casi di bisogno e di onoranza, la necessaria tutela feudale e diverse amplificazioni mediante le interpretazioni fiscali come pure le innumerevoli ammende di polizia (*amerciaments*) ed altrettanti innumerevoli diritti (*fines*) per la concessione delle grazie reali e delle dispense. Dal dovere militare dei vassalli, agli *auxilia* nei casi di

bisogno, venne, *per analogiam*, dedotto un obbligo delle classi non-contribuenti al pagamento degli *auxilia*, ovvero dei *tallagia*, secondo un apprezzamento discrezionale. Per l'amministrazione ordinata delle finanze così allargate è stabilito, quale autorità, l'ufficio del tesoro, l'*Exchequer*, con una costituzione ufficiosa sviluppatasi di buon'ora con severi controlli di contabilità, sotto la rigida responsabilità di tutti i prefetti reali e di tutti gli ufficiali che hanno obbligo di render conto (1). L'unione dell'amministrazione della polizia, della giustizia e della finanza nella persona dei prefetti della contea e l'interesse fiscale nel sistema generale delle pene mantenevano l'*Exchequer* in istretto vincolo con l'amministrazione giudiziaria, e mettevano ugualmente tutti gli impiegati del regno in continua relazione con questa direzione generale delle finanze. L'entrata finanziaria della Corona ha con ciò guadagnato una vastità ed una elasticità, che la rendeva indipendente da tutti i Parlamenti anche dal lato finanziario. Fra le svariate fonti finanziarie, la più importante per l'avvenire era quella sorta sotto Enrico II, chiamata la tassa dello scudo (*scutagium*) sostituita al riscatto dei servigii feudali in denaro, perchè da essa, secondo le circostanze, nel corso dei tempi doveva derivare una uniforme imposta fondiaria.

5) La potestà reale sulla Chiesa, finalmente, comprese, da principio, il diritto tradizionale del consenso reale per le ordinanze ecclesiastiche e il diritto di nomina dei prelati. A questo si aggiunge, ora, l'obbligo del possesso feudale ecclesiastico di offrire soldati secondo la matricola feudale, come pure il pagamento dei sussidii feudali e, più tardi, degli *scutagia*. La fiscalità severa dell'ufficio del tesoro e l'interesse dei vassalli secolari hanno, come regola, ottenuto, sotto Guglielmo il Rosso, la contribuzione del gran possesso degli ecclesiastici ai servizii feudali ed ai sussidii, se anche con alcune eccezioni e più tardi con nuove agevolezze. D'altra parte, vengono fatte importanti concessioni al seggio pontificio con l'accettazione della liturgia romana e delle norme rituali della Chiesa romana. La ricca dote delle diocesi, dei capitoli, dei monasteri e delle pie fondazioni non soltanto conservata, ma altresì allargata mediante nuovi doni. La giurisdizione ecclesiastica sulle cose e sulle persone del clero viene,

(1) La costituzione dell'*Exchequer* medioevale, i cui organamenti ufficiali e la cui tecnica degli affari si estendono fino al presente secolo, è esposta in GUMER, *Storia della Costituzione inglese*, pag. 177-186, specialmente la divisione in una sezione di Contabilità (*Scaccarium maius*), e in un'altra della riscossione (*Scaccarium de receptis, seu inferius*). Le formalità del versamento al tesoro dello Stato col mezzo di tacche (taglie), i pagamenti in base ad *Orders* reali (*writs of liberate*), la tenuta dei registri col suo libro mastro (*Magnus Rotulus pipae*), il rendiconto, le udienze del tesoro, che rappresentano una specie di legislazione amministrativa e la quantità degli uffici del Tesoro, avuti in parte per eredità, hanno ancora oggi un'importanza come punti di partenza per il recente ordinamento del Ministero delle Finanze.

oramai, disgiunta affatto da quella secolare, anche esteriormente. E, cosa notevole per il potere legislativo dei tempi, questo passo verso la fine del governo del Conquistatore, si compie col mezzo di un Rescritto-circolare (*writ*) ai *Vicecomites*, con l'assicurazione, però, che ciò avviene " *communi concilio et consilio archiepiscoporum et episcoporum et abbatum, et omnium principum regni* „.

Gli organamenti, sviluppati così pienamente in tutti gli ordini, danno per risultato la completa riunione dei poteri dello Stato alla corte del re, nella *Curia Regis* quale centro del governo dello Stato di questo periodo. L'uso della lingua Normanno-feudale, che, fin dai tempi della conquista, penetra in tutti gli ordini, ha introdotta la denominazione di *Curia Regis*, che indica diverse istituzioni secondo la loro connessione.

1) Le adunanze periodiche di corte, *Curiae de more*, appaiono, fin dai tempi di Guglielmo il Conquistatore, in luogo delle adunanze nazionali anglo-sassoni, ma con un carattere completamente mutato. Esistevano ancora gli stessi elementi di possesso, che, una volta, quali *Witenagemôte*, avevano ridotto il governo di Edoardo ad un ombra di governo; ma sino alla fine del governo di Guglielmo, gli ultimi Anglo-sassoni erano respinti dai grandi ufficii e dalle sedi episcopali. Coll'attuale vassallaggio della corona, vale a dire, coi prelati e i vassalli dai re stessi creati, che in niun modo però potevano invocare i diritti delle assemblee nazionali anglo-sassoni come prerogative ereditate, i re Normanni reggono il paese mediante gli ordini di gabinetto e coi rescritti di grazia; istituiscono o rimuovono di anno in anno, nelle contee, i loro luogotenenti; radunano le milizie per le riviste e le feste di corte, senza accordare loro nessuna altra influenza, che in ufficii revocabili e nelle commissioni.

In quest'epoca, non esiste legge veruna risultante dalla libera discussione dei parlamenti. Le così dette leggi di Guglielmo I sono Proclami, Carte, istruzioni d'ufficio. Se, in cotesti proclami, nel corso del primo secolo, si rinviene un paio di volte la formula *consensu baronum meorum* ecc., era questa, senza dubbio, una reminiscenza dell'idea fondamentale nazionale, che la *lex terrae* non deve essere mutata se non nel *consensu meliorum terrae*. Ma è evidente, anche nelle forme, il carattere consultivo delle diete reali di quest'epoca. Nel solo atto consultivo politico di questi tempi, nel quale Guglielmo il Conquistatore parla del " *consensus episcoporum et principum* „, egli si limita a inserire quest'assicurazione incontrollabile de' suoi decreti alle autorità. Le garanzie, a norma delle quali i vassalli devono essere convocati ed uditi per il loro consenso, appaiono per la prima volta soltanto nella *Magna Charta*.

2) Una *Curia Regis* apparisce pure, in luogo delle antiche decisioni giudiziarie, nelle adunanze nazionali, dal momento che non esisteva più il tradizionale *Witenagemôte*.

Il dominatore normanno era obbligato, secondo la consuetudine

giudiziaria, a concedere a' suoi vassalli della corona un *judicium parium*. Soltanto in questo senso tutti i 600 *tenentes in capite* sono assessori giuridici e trovano il loro foro competente dinanzi ai *Vicomites* reali nel tribunale della contea. Il re si è soltanto riservato di portare dinanzi alla corte (*Curia*) determinati reati; per reati più gravi, egli può nominare una commissione speciale scelta dal numero stragrande dei *tenentes in capite*, per il pronunciamento della sentenza; ed anche ciò avviene soltanto, e in casi relativamente rari, per i processi dei vassalli della corona, più potenti e più protetti. In relazione a ciò, è chiaro come, in Inghilterra, l'autorità giudiziaria del re si potesse estendere ed accentrare oltre i limiti delle costituzioni germaniche del medio-evo; come le forme di un processo di rescritto si esplicassero col mezzo dei *writ*; come, anzi, una diretta giustizia di gabinetto fosse mantenuta con soli rescritti; come si sia saldamente ed organicamente conservato per varii secoli, in conformità della costituzione, questo alto carattere personale del tribunale supremo, come un tribunale "*ubicunque fuerimus in Anglia*".

3) Una *Curia Regis*, nel senso della suprema autorità del regno, si sarebbe sviluppata egualmente, come sul territorio francese, da uno stabile tribunale feudale, se un simile avesse esistito in Inghilterra. Siccome, però, le udienze del re non sono che adunanze fastose, e siccome ancora l'ordinamento giudiziario reale è amministrato dalle Commissioni, così mancavano, fin da principio, anche gli elementi per un sistematico consiglio dell'impero. L'unica e forte autorità centrale, nel primo secolo di questi tempi, è l'ufficio del tesoro, co' suoi alti ufficiali, i *Barones Scaccarii*, sotto ai quali si presentano il *Thesaurarius* (*Treasurer*) e, poi, il *Chancellor of the Exchequer* (più tardi, ministero delle Finanze). Accanto ad essi, esistono isolati altri grandi ufficii.

Il *Capitalis Justiciarius*, quale rappresentante del re, presiede all'ufficio del tesoro e funge da luogotenente generale nella di lui assenza per sola fiducia personale. Il *Chancellor, cancellarius*, ha importanza sempre crescente, sbriga, come guardasigilli, la corrispondenza ufficiale del re con le autorità e coi sudditi. Il *Lord High Steward* esercita soltanto l'ufficio ereditario di un gran maggiordomo di corte, il *Great Chamberlain* quello di un cameriere di corte. L'*High Constable* appare, sin dall'epoca di Stefano, in tempo di pace, come un ufficio d'onore ereditario per la milizia feudale, con facoltà amministrative molto limitate, esercitate dal luogotenente. Similmente il *Marescalcus Angliae*, il cui ufficio, di quando in quando, appare unito a quello di un maresciallo di corte. Tutti gli ufficii più importanti hanno, così, il carattere d'un incarico che può essere revocato; d'altra parte, gli scarsi ufficii ereditarii hanno funzioni reali così insignificanti da non potersene formare in niun modo una stabile costituzione collegiale.

I privilegi importanti e le ricche dotazioni di questi grandi ufficii

normanni conferiscono però allo sviluppo della nobiltà inglese un indirizzo originale.

Fin dai tempi di Enrico I, il gran vescovo Ruggero di Salisbury è considerato in certa guisa come il fondatore d'una nuova nobiltà ufficiale, i cui membri ragguardevoli non entrano soltanto nell'ordine episcopale, ma altresì nell'alta nobiltà, mediante la concessione di domini e il matrimonio. Già, al principio del secolo XII, i magnati dell'esercito invasore sono rimossi dai loro grandi possedimenti originarii, in seguito agli infelici tentativi di rivolta. Sotto Enrico II, la più recente nobiltà ufficiale forma già la maggior parte delle grandi baronie, la cui discendenza assume più tardi il governo sotto la denominazione di "*Baroni della Magna Charta*".

Anche i prelati inglesi non sono procuratori locali alla stessa guisa degli Elettori e dei principi-vescovi tedeschi, bensì una nobiltà ufficiale, che tanto più uniformemente, colla nobiltà ufficiale secolare, dirige i grandi affari del regno. Lo sforzo d'acquistare una più solida posizione delle classi dirigenti, non riesce perciò a fondare in Inghilterra una signoria locale indipendente, bensì ad una partecipazione al più alto Consiglio della Corona. Questo ufficio personale si può limitare soltanto, secondo la natura delle cose, ai primogeniti. Parimenti i gravi incomodi dei tributi e della guerra conducono ad una delimitazione della prerogativa sul primogenito, e si pone così il fondamento della Paria ereditaria delle epoche successive.

Anche lo sviluppo della nobiltà inferiore viene ad avere un indirizzo assai diverso da quello del continente, in causa dell'alienabilità e della divisibilità dei feudi signorili. L'inalienabilità del feudo non si potè conseguire nè mantenere in Inghilterra, appunto perchè il nesso feudale si è esteso su l'intero possesso delle terre del paese. L'alienabilità venne favorita colle massime fiscali dell'ufficio del tesoro, al quale ogni acquirente solvibile era ugualmente gradito, e con la facilità di ottenere, verso pagamento, qualunque consenso reale. I tempi delle crociate, principalmente, danno origine a numerose e vaste alienazioni, a sequestri ed a divisioni infinite.

Fin dal tempo del riscatto dei tributi feudali mediante le tasse, l'investitura reale e l'investitura apparente si presentano soltanto come un modo uniforme di alienazione. Alla fine del periodo, per questi motivi, sono fuse le classi dei minori vassalli e dei sotto-vassalli della corona, in una cavalleria omogenea, ma non distinta come nobiltà di nascita.

L'assolutismo, che riposa su queste basi, poteva però essere per l'Inghilterra, come fu, nei secoli successivi, il governo assoluto ufficiale in Germania, una forma transitoria. Trascorso un secolo, si presentano i sintomi del passaggio ad una nuova partecipazione delle classi abbienti alla costituzione dello Stato e continua per tutto un secolo con agitazioni intermittenti, però progredendo sempre.

La prima scossa al potere della Corona è data da una lite col

potere ecclesiastico. Un secolo dopo l'invasione, Chiesa e Stato si trovarono in una crisi delle loro relazioni reciproche, nella quale la posizione della Chiesa era diventata più prospera e assai più popolare. Sebbene gli alti prelati si fossero fatti normanni, la gran massa del clero, invece, apparteneva alla popolazione sassone. Lo spirito di casta nel clero era abbastanza avanzato per tener salda, fra le discordie nazionali, la Chiesa come unità.

Molto significativo diventò, in queste condizioni, il fatto che Enrico II si mettesse in conflitto col primate del regno, Tommaso Becket, a proposito dei diritti della Corona fino allora riconosciuti. Per ciò, il re fu indotto a presentare nelle "*Constitutiones* di Clarendon", una raccolta di questi diritti, scritta dalla mano di un legale: diritti, che, come "ereditati", appariscono così incontestabili, che i vescovi li riconobbero senza alcun indugio, come i vassalli secolari della Corona. Nel corso ulteriore del conflitto, il re adduce un caso decisivo di precedenza col chiedere, mediante un tribunale ben costituito di vassalli della Corona tanto ecclesiastici quanto secolari, una condanna del primate bellicoso secondo *misericordia regis*, che, conforme all'uso, viene ridotta dal re in un *amerciament* di 500 lire sterline. Però la vittoria, ottenuta a stento, va perduta per il risultato violento del conflitto e per il martirio di Becket. Alla conclusione finale della pace, Enrico si vide costretto a rinunciare ai punti essenziali dei diritti della Corona.

Contemporaneamente, con ulteriore sviluppo, si compiono altre riforme politiche, in ispecial modo l'accentramento dell'amministrazione nei giudici ambulanti, la formazione di un tribunale aulico ufficiale, come pure il principio di una casta governativa dei grandi baroni. Una delegazione dei Commissarii di Corte ambulanti era di già incominciata sotto Enrico I; cessata per quasi una generazione, diventa poi un'istituzione stabile. Una tale delegazione fu necessaria, in primo luogo, per scopi amministrativi e, particolarmente, finanziari, dovendo contemporaneamente servire per una visita periodica dell'amministrazione dei *Vicecomites*. D'altra parte, l'uso dei Commissarii ambulanti si estende anche a scopi civili, il cui fondamento stava più nella natura del diritto vigente, in seguito a cui veniva portata dinanzi alla corte una larga serie di processi civili. Del pari urgente si mostra il bisogno di diminuire i più gravi casi penali degli odiati *Vicecomites* e di esercitare con tali commissarii, una più efficace e sicura giustizia penale. Nello Statuto del XXIV anno del Regno di Enrico II, si è formato, per questi affari giuridici in modo preponderante, una specie di collegio (*bancum*), composto dapprima in apparenza di giudici ambulanti, identico in parte al personale dell'*Exchequer*.

Il *Summus Justiciarius* è il capo dell'*Exchequer* e del *Bancum*. L'antica e deforme *curia regis* prende ora consistenza, per due gruppi principali degli affari di Stato, in due corpi di ufficiali collegiali: il consiglio supremo e l'ufficio del tesoro. La corrispondenza degli

affari del re con ambedue viene sbrigata dal cancelliere, il quale, come membro di ambedue le autorità, dirige, quale *officina justitiae*, le cause e gli atti processuali, che poggiano sugli ordini reali e vengono affissi, mediante i *writ* (rescritti), in luoghi opportuni. Nel progresso dei tempi, a questi fatti si connette la ripresa delle antiche udienze di Corte, la convocazione dei vassalli della corona e dei prelati più notabili per i consigli straordinari sugli affari di Stato. Tuttociò dapprima era avvenuto per le *Constitutiones* di Clarendon e per la sentenza contro Tommaso Becket. L'infelice esito della contesa ecclesiastica ha occasionato poi, più d'una volta, la convocazione di straordinarie udienze di corte, nelle quali vengono discusse ed approvate importanti riforme dell'amministrazione giudiziaria secolare. Si tratta con ciò di fare eccezioni fondamentali al *judicium parium* ed alla *lex terrae*, nei quali pareva consigliabile il consenso dei vassalli della Corona, per rendere istituzioni stabili i devianti dal diritto tradizionale delle due nazioni. In questo giro di tempo si presentano altre innovazioni nelle quali rivive l'idea fondamentale nazionale dell'autorità legislativa, *consensu optimatum*. In luogo delle informi assemblee consigliari, è convocata la totalità dei grandi prelati, degli earli e dei gran baroni e per le decisioni più importanti, è invitato, ora l'una ora l'altra volta, anche un certo numero di vassalli della Corona inferiori; così che il vassallaggio di questa, composto di molte centinaia di possidenti e di possidenti in parte di piccoli feudi nobili, diede al re mano libera per la convocazione di tali notabili, come in origine, di tutti i *consilia optimatum*.

Le decisioni di siffatta specie, in questo periodo, hanno il nome di *Assisa*; e già il trattato di diritto del Glanvilla annette importanza se i decreti del re sieno o no emanati nelle *Assise generales* (1). Il Governo monarchico ha soltanto, in queste convocazioni, scopi precarii. Per la prima volta, però, la gran Baronia si era trovata insieme di nuovo nei consigli dello Stato: il diritto parlamentare costituisce nuovamente un corpo a contorni evidenti.

Sotto Riccardo Cuor di Leone non appariscono ulteriori procedimenti di questa specie. Il Governo successivo di Giovanni, però, sembra unire in sè ancora una volta le peggiori qualità dei Normanni, agisce più arbitrariamente di Riccardo nell'amministrazione del regno; è più crudele e più avido di denaro di qualsiasi predecessore, e produce con ciò finalmente una crisi, nella quale tutti gli elementi dell'opposizione contro l'assolutismo concordano in un'azione comune. L'atto storico della *Magna Charta* (a. 1215) chiude in sè, nella forma solenne d'una lettera di privilegio confermata dal giuramento, il contenuto principale di una serie di garanzie, per togliere gli abusi alla potestà regale in tutti i campi dell'amministra-

(1) *Tractatus de legibus et consuetudinibus regni Angliae*, ecc., London, 1554.

zione dello Stato. I gruppi più importanti degli articoli relativi ai baroni abbracciano i gradi giuridici dell'autorità militare feudale: concernenti la tutela, il matrimonio, l'entità delle entrate e dei sussidii. Il più importante per le sue conseguenze è il monumentale articolo 39: “ *Nullus liber homo capiatur vel imprisonetur aut dissaisiatur aut utlagetur aut exuletur aut aliquo modo destruatur, nec super eum ibimus, nec super eum mittemus, nisi per legale iudicium parium suorum vel (et) per legem terrae* „. È la sicurezza della continuazione delle *leges Eduardi*, della tradizionale costituzione giudiziaria, col diritto di protezione, in essa contenuto, per le persone e per le sostanze. Di presso che uguale importanza è l'articolo, il quale assicura le forme legali nello stabilire le pene di polizia (*amerziamenti*). Una serie di articoli contempla anche la difesa dei sotto vassalli, dei liberi possessori e dei cittadini. Relativamente alle istituzioni parlamentari, al contrario, si trovano soltanto poche clausole, le quali affermano, in due casi speciali, la necessità di un appello regolare e un diritto di assenso da parte di tutti i vassalli della corona. Nel caso in cui venisse preteso un sussidio feudale (*auxilium*) all'infuori dei tre casi enumerati di bisogno e di onoranze, questo deve sempre seguire per *commune consilium regni nostri* (12). In tutti i casi, però, deve essere convocato un *commune consilium* se, in luogo dei servigi militari feudali, sono pretesi gli *scutagia*. A tale *commune consilium* devono essere invitati, secondo l'articolo 14, a mezzo dei *Viccomites*, i *barones majores sigillatim per litteras nostras* (writ). Più di questo la baronia inglese, insorta contro il re insieme colla Chiesa e con la città di Londra, non ha mai preteso all'apice de' suoi successi, prova sicura del carattere della costituzione sorta dal tempo della conquista.

Vennero ommesse anche quelle clausole, quando, dopo la morte di Giovanni, sotto Pembroke, luogotenente del regno, venne pronunciata la prima conferma della *Magna Charta*. Evidentemente si dimostrò come poco pratica l'unione dei vescovi, dei conti e dei grandi vassalli con un numero dieci volte maggiore di possidenti feudali più piccoli. Da ciò si spiega perchè il progetto d'una così fatta assemblea non sia mai giunto ad esecuzione, e perchè quella clausola non sia stata accolta in nessuna successiva redazione della *Magna Charta*.

Il Governo successivo di Enrico III, che durò mezzo secolo, fu tutto un succedersi di grandi lotte coi vassalli della Corona. Sotto ogni specie di agitazioni, queste aspirazioni raggiungono il loro punto culminante nel *Consilium* di Oxford (1258), che, più tardi, venne chiamato il parlamento pazzo, nel quale i magnati malcontenti decidono l'istituzione d'una specie di governo di tutela. Nel corso ulteriore dei tempi, il re, nella battaglia di Lewes, cade prigioniero dei baroni. Si mostrano, però, anche da parte dei baroni, sempre nuove difficoltà nelle fazioni dei pari e nella partecipazione che ora pretendevano avere anche i minori vassalli della Corona (i *bachellaria Angliae*

in queste misure, dalle quali, alla fine, il Governo monarchico esce di nuovo vittorioso. Evidentemente, nelle alternative di queste lotte, i vassalli della Corona si avviano ad una vera posizione costituzionale. Dopo numerose conferme, si è giunti a non parlare più, neanche durante la massima reazione, di revocare o menomare la *Magna Charta*. La cancellazione degli articoli 12 e 14, relativi alla concessione degli *auxilia* e degli *scutagia*, ha trovato un compenso nella pratica efficace delle concessioni e dei rifiuti dei sussidii e dei denari per l'anno in corso. D' accordo colle assemblee, che concedevano le imposte, torna in vigore la partecipazione dei magnati alla pubblicazione dei decreti reali. Un certo numero di decisioni legislative di questo tempo procede di pari passo colla pratica giuridica dei tempi ulteriori e coi successivi statuti parlamentari, inseriti nella raccolta delle leggi, nominatamente le *provisiones* di Merton. Soltanto in queste lotte di partito nessuna forma si esplica, che valga a dare ai piccoli baroni una posizione costituzionale accanto ai grandi, ed ai liberi possessori del suolo la loro parte spettante accanto ad ambedue.

Alla stessa potestà regia era riservato di sciogliere questi problemi. Da un simile punto di partenza lo sviluppo di queste relazioni prende in Germania un diverso indirizzo. Qui la formazione dello Stato Carolingio non procede più oltre, ma seguendo le relazioni naturali del potere, Chiesa e Stato, campagna e città si separano in indipendenti condizioni sociali, entro le quali poteva svilupparsi soltanto un lato della politica odierna, a dir vero vigoroso e grandioso, ma sempre dominato dall'influsso dominante, ad una forma di possesso basata sull'idea dello Stato, perciò incapace di assoggettare a sè stessa gli altri centri di vita e di collegarsi ad un tutto più grande.

Si può ricercare anche sul continente il parallelismo dei tre elementi inglesi, ma si trovano in una combinazione affatto diversa con le varietà del possesso (1).

§ 4.

III. I tempi del parlamentarismo (2).

(a. 1272-1485).

Al principio di quest'epoca, la stessa potestà regia ha riconosciuto il crescente spirito pubblico della nazione riunita, per creare quelle

(1) Per tali paralleli tra Inghilterra, Francia e Germania confronta GNEIST, *Amministrazione, Giustizia*, 1869, § 2 e, più innanzi, alla fine del § 4.

(2) Per l'esposizione completa con citazione delle fonti e della letteratura relativa vedi GNEIST, *Storia della Costituzione inglese*, pag. 282-460. Fra le altre esposizioni, degna di nota è quella di WILLIAM STUBBS, *Constitutional History* (1874, vol. II e III), il cui merito e successo principali riposano precisamente in questo periodo.

corporazioni, le quali non potevano esplicarsi nei conflitti delle classi possidenti: un collegiale consiglio di Stato del re, un consiglio del regno dei prelati e dei baroni, una eletta rappresentanza delle associazioni cittadine sulla base d'un armonico ordinamento dal basso all'alto.

Un secolo di legislazione organica si apre con Edoardo I, e compie, salvo una interruzione sotto Edoardo II, sino alla morte di Enrico III, le basi fondamentali della costituzione parlamentare inglese. La particolarità di questa legislazione è il progressivo sviluppo di un solo pensiero fondamentale: cioè, l'unione dell'espressione locale del potere laico colle maggiori associazioni comunali esistenti. Una solida coesione delle contee, dei distretti amministrativi (*hundreds*) e delle città esisteva già, grazie alla conservazione della costituzione necessaria anglo-sassone, alla completa pacificazione dei contrasti nazionali, ed alla iniziata trasformazione nella partecipazione dei comuni alla giuria. D'altra parte, l'unità necessaria del potere dello Stato esisteva, grazie al forte sviluppo dei diritti del re, al rigoroso ordinamento dell'*Exchequer*, al tribunale supremo collegiale e ai principii di un consiglio di Stato che già emergevano sotto Enrico III. Un difetto stava soltanto nel legame insufficiente di queste due formazioni, per le quali non bastavano nè il sistema prefettizio degli *shirgerefes* e dei luogotenenti locali nè i commissari ambulanti. A colmare questa lacuna si era già incominciato nel periodo precedente, colle commissioni comunali, fino dove spingeva un momentaneo bisogno, cioè fin dove l'ufficiale governativo, estraneo alla popolazione, non poteva stabilire i fatti se non col mezzo di testimoni dei vicini che avevano prestato giuramento, col mezzo dei sindaci e dei quattro uomini del luogo, mediante una rappresentanza di 12 uomini scelti fra le associazioni più grandi. Ciò, che ora importava, era l'unione duratura ed omogenea di questi elementi in una costituzione "organica", dell'amministrazione centrale con una amministrazione provinciale, distrettuale e cittadina. Inoltre, era necessario:

1) Possibilmente, uno speciale consolidamento delle norme del diritto amministrativo, non bastando gli articoli fondamentali giuridici della *Magna Charta* ad assicurare un saldo ordinamento amministrativo e a proteggere i sudditi.

2) La formazione del sistema degli eletti fra la cittadinanza (*juries*) per un indirizzo durevole ed omogeneo dell'amministrazione della giustizia, dell'amministrazione militare, civile e finanziaria.

3) Lo sviluppo completo degli ufficiali comunali superiori e subalterni (giudici di pace, *Constables*, ecc.) appartenenti alle suddette amministrazioni, per tutte quelle disposizioni e misure dell'autorità politica, le quali vengono esercitate opportunamente solo da singoli ufficiali. Di questa guisa si compie l'alleanza "organica", dell'amministrazione inglese con le contee, con i distretti ufficiali (*hundreds*) e con le città, nel compiuto sistema del *selfgovernment*, sulla cui base

si è formata la costituzione parlamentare. Un legame del militarismo con l'amministrazione della contea era già nella posizione dei *Viccomites* nella chiamata delle milizie feudali; queste ultime, ora, si trasformano liberamente sempre più in un sistema di contributi militari. L'equivalente a ciò si trovò nella milizia della contea, la quale adesso ha il suo statuto accurato d'organizzazione.

In seguito a deliberazione del Parlamento, lo statuto di Winchester (13 Edo. I, c. 6) dichiara che i *liberi homines*, capaci di portare le armi, sono obbligati alla difesa del paese ed a portare le armi dai 15 fino ai 60 anni. Come nella costituzione romana delle centurie, vengono formate 5 classi, di quelli che hanno un reddito, di 15, 10, 5, 2 1/2 o meno di 2 libbre d'argento. Norme ulteriori sull'impiego della milizia sono aggiunte mediante leggi successive.

L'autorità giudiziaria si collega con la contea mediante il sistema dei tribunali dei giurati. Alla fine del periodo precedente appaiono tre massime della nuova amministrazione della giustizia; massime, che ora sono innalzate a stabili leggi fondamentali:

Separazione del pronunciato d'una sentenza dalla questione della prova dei fatti;

Attribuzione del pronunciato d'una sentenza a giudici provetti;

Formazione dei giurati comunali (*juries*) nominati da un ufficiale del re, per determinare i rapporti di fatto.

Questa separazione della questione legale dalla prova di fatto, forma, presentemente, il tipo fondamentale della giustizia inglese, ben diverso dall'*judicium parium*, come era inteso dalla *Magna Charta*. Però quando il sistema è messo in atto nella sua vastità, si manifesta il bisogno di consolidare il servizio dei giurati. La partecipazione al pronunciamento delle sentenze poteva sembrare, una volta, un importante diritto politico: la partecipazione al più recente giudizio di fatto, apparve come un servizio trasformato, il quale poteva diventare appena oggetto d'invidia da parte del Parlamento. Il pericolo stava ora piuttosto, da una parte, nell'aggravare il popolo meno abbiente con questo ufficio; dall'altra parte nella scemata sicurezza, nella corruttibilità e nella pusillanimità di questi nuovi elementi. Si è dunque costretti a fissare secondo una media, l'entità del possesso compatibile coll'ufficio di giurato. Perciò lo Statuto di Westminster ha ordinato, che debbano essere chiamati a partecipare alle assise, soltanto i liberi indigeni che pagano 20 scellini (= 1/10 della tassa d'un feudo signorile). Con altre leggi (21 Edo. I, c. 1, e 2 Hen. V, c. 3) questo censo viene raddoppiato e su ciò poco dopo si forma la base del diritto elettorale politico.

L'esercizio dell'autorità di polizia è legato, in modo nuovo, con la contea dall'ufficio dei giudici di pace, formatosi dopo lunghi tentativi. Unitamente svilupparsi, in questo periodo, un vasto sistema di polizia di sicurezza (Statuto di Winchester), una polizia dei costumi, delle industrie, del lavoro e del lusso, corrispondente all'ordinamento

di polizia generale in Germania. Queste norme, localizzate negli ordinamenti delle corporazioni cittadine ed industriali del continente, appaiono, invece come attributi della potestà centrale dello Stato, come leggi generali del paese.

Il rapido sviluppo d'una legislazione sociale in Inghilterra si spiega colla cerchia molto ristretta della schiavitù, coll'estinzione della polizia fondiaria, come pure coi mutamenti economici, ma principalmente coll'aumento delle relazioni nei contratti dei salarii e dei fitti. Per l'esecuzione di tali leggi esistevano già il tribunale di polizia dello *sheriff's tourn* e i *courts leet*. Tuttavia, non era soltanto il peso più grande del servizio giudiziario, ma completamente insufficienti si mostrano pure i periodi e le forme d'un tribunale per gli scopi preventivi di una tale polizia, i quali presuppongono una più grande mobilità. Tosto che, in luogo dell'ordinamento patriarcale, subentra un'amministrazione di polizia dietro determinate leggi, il mantenimento di queste disposizioni deve svilupparsi più sommarientemente per mezzo di ufficiali speciali.

Già, sotto il governo di Riccardo I, si trova un primo tentativo di questo indirizzo, di porre, cioè, a lato dello sceriffo deputati provinciali, i quali nei *capitula* del 1194, vengono designati col nome di *custodes placitorum coronae* (gli odierni *Coroners*). Da qui datano nuovi tentativi, istituendosi Commissarii locali e disputando svariamente sulla forma della loro nomina. Inoltre viene trattato di ciò anche coi parlamenti, i quali pretendono, che sia fatta una scelta fra i maggiori possidenti dei fondi, mentre la Corona insiste per la nomina di persone intelligenti in materia giuridica. Frattanto erano sorte nuove contese con le classi lavoratrici, che provocarono gli *Statutes of labourers* (23 Edw. III, c. 1 e 25 Edw. III, c. 8). Per l'esecuzione di queste leggi nominarono speciali commissarii, i quali dovevano tenere in ogni contea le loro sedute quattro volte all'anno. Questi signori, nominati dal re, si sono affermati praticamente, e, in seguito a questo, ha luogo finalmente, nell'anno 1360, l'istituzione degli ufficiali di polizia provinciale, come istituto stabile a mezzo dello Statuto del XXXIV anno del Regno di Edoardo III, capo I. " In ogni contea deve essere nominato, per il mantenimento della pace, un Lord; con lui siedono tre o quattro dei più rispettabili della contea unitamente ad alcune persone versate in materia di legge. Essi devono avere l'autorità di reprimere i trasgressori della legge, i rivoltosi e tutti gli altri disturbatori della pace pubblica, d'inseguirli, arrestarli, imprigionarli e punirli giustamente in base alla legge ecc. „

L'ufficio delle commissioni di pace, che si erano tosto costituite in modo formale, era doppio: 1) il mantenimento della pace secondo la *Common law*, cattura, malleveria forzata e tutti gli altri affari di polizia, i quali esistevano in origine nella giurisdizione dei governatori normanni; 2) gli affari analoghi secondo l'ordinamento di polizia di Winchester, secondo lo statuto di Westminster e secondo le leggi

successive sull'industria e sul lavoro, che vanno aumentando di generazione in generazione.

Esse giudicano i veri reati criminali solo collegialmente, nelle loro "sedute trimestrali", con l'intervento d'un giurì. D'altra parte una quantità di piccole trasgressioni contro la polizia del lavoro, dei costumi e delle industrie sono loro riserbate separatamente, per speciali disposizioni degli Statuti. Accanto ai giudici di pace rimane, ora, il *turnus Vicecomitis*, e stanno i numerosi tribunali locali di polizia comunale (*courts leet*), con una attività che scemava incessantemente accanto all'ufficio, crescente di continuo, dei giudici di pace; ai quali, al presente, sono subordinati gli antichi prefetti locali, in qualità di ufficiali esecutivi e che, per il loro ufficio di polizia, ricevono gradatamente la denominazione di constabili, *constables*.

L'unione dell'autorità finanziaria con la Contea si collega alle nascenti imposte comunali che, presentemente, vanno sviluppandosi. Il sistema d'amministrazione normanno aveva addossato molteplici obblighi di polizia ai comuni, che venivano ottenuti a forza, sommariamente, dai commissarii reali e dai luogotenenti locali. In questo periodo, si è di già formata un'imposta locale (*town ley*), una *hundred* e *county rate*, come pure un procedimento di stima, parte mediante comitati eletti, parte mediante comitati nominati nella località e nella centuria, con un procedimento di reclami e di revisioni a mezzo di giunte della centuria e della Contea. Intanto si avvicinava il tempo, nel quale anche, per le imposte dello Stato, non poteva rifiutarsi più a lungo un regolare intervento delle Commissioni comunali. Quando l'*Assize of arms* (a. 1181) introdusse gli obblighi militari coi gradi a seconda delle sostanze, non poteva a meno Enrico II d'impiegare, per i nuovi affari importanti, un certo numero di cavalieri che avessero prestato giuramento e di *legales homines*. Quando poi l'esazione della decima, detta di Saladino (a. 1187) il pagamento della somma di riscatto in favore di Riccardo I e l'esazione di una generale imposta fondiaria sotto lo stesso governo (a. 1198) condussero ad una valutazione affatto nuova di imposte secondo la misura della fondiaria e del reddito, la nomina di cavalieri di contea e di altri si rese ancora più indispensabile. Questo sistema fu continuato sotto Enrico III ed ha condotto ad una formazione sistematica delle commissioni di stima.

Dopo di che, l'associazione della Contea era in questa guisa diventata un organismo saldamente formato per l'esercito, per la giustizia, per la polizia e per i tributi; vi si aggiunge l'estensione del sistema delle associazioni provinciali a un considerevole numero di città, così che le costituzioni urbane ci danno l'immagine d'una Contea in iscala più piccola.

Nella costituzione militare, veramente, le città rimangono incorporate principalmente alle Contee e dispongono il loro contingente secondo le provincie e le centurie, precisamente come il rimanente

del paese. Alla *City* di Londra e ad un ristretto numero di altre città venne, frattanto, attribuita, a mezzo di *carte* e col " diritto di una contea ", anche una milizia speciale cittadina. Nella costituzione giudiziaria, una speciale *court leet* è diventata già nei periodi passati un distintivo speciale della costituzione cittadina. A singole città soltanto è concessa anche una giurisdizione civile secondo il nuovo modello di *judge and jury*. L'amministrazione della polizia dimostra, anche nelle città, un graduale innalzamento della *court leet* col mezzo dei giudici di pace, la cui potestà ufficiale è conferita espressamente " tanto dentro quanto fuori delle *liberties* ", quindi anche dentro i distretti speciali delle città. Le nuove carte cittadine frattanto, regolano anche frequentemente, fin dai tempi di Riccardo II, una speciale commissione di pace, le cui sedute trimestrali diventano un ordinario tribunale penale, per il quale la città stabilisce la propria lista di giurati. Accanto a questo, rimase fissa, intanto, una concorrente attività dei giudici di pace della Contea.

Il numero dei borghi (*borougs*), secondo questo sistema, si è aumentato gradatamente, così che il numero dei luoghi provveduti d'una specie di costituzione cittadina, alla fine del medio evo, sorpassava già i 200.

Su questa base dell'amministrazione locale e della Contea, s'esplica oramai la formazione dell'organismo politico nelle seguenti parti:

1) L'ordinario pronunciamento delle sentenze viene affidato a stabili tribunali del regno.

2) La direzione dei supremi affari di Stato si consolida in un collegiale consiglio di Stato, *Continual Council*.

3) La partecipazione dei prelati e dei baroni al governo del regno ottiene una forma regolare, mediante l'intervento periodico al Consiglio reale, uniti al quale essi formano un *Magnum Consilium*.

4) Una partecipazione delle *Communitates* (Contee e Città) al governo del regno si trasforma nella Camera dei Comuni (*House of Common*). Lo sviluppo progressivo del parlamento del regno si limita, però, alla parte laica della vita politica, di fronte alla quale la Chiesa conserva le sue istituzioni immutate.

I. I tre tribunali del regno della " *Common law* ", formano, oramai, la barriera più salda al governo personale per la protezione dei diritti individuali. La *Court of Bing's Rench* s'era già formata, sotto Enrico III, come un collegio del tribunale di corte stabilmente composto, come *Curia coram Rege ubicunque fuerimus in Anglia*, composta d'un Collegio di 4 o di 5 *Justiciarii*, sotto un *Capitalis Justiciarius*. La *Court of Commons Pleas* si è gradatamente divisa in una sezione per i processi civili fra i privati, nei quali non è questione di diritti del re. Anche questa sezione del tribunale aulico, sotto Edoardo I, ha ottenuto il suo presidente speciale e la sua sede regolare a Westminster. La *Court of Exchequer*, ordinariamente la sezione dell'ufficio del tesoro per gli affari finanziari contenziosi, è approssi-

mativamente equiparata, nel corso di questo tempo, agli altri due tribunali aulici. I giudici delle 3 Corti assumono, ora, altresì la direzione delle assise della Contea. Sotto Enrico VI già stavano salde le massime, che ogni giudice delle Assise rappresentasse l'intera Corte giudiziaria, presso la quale si discuteva la causa.

Verso la metà del Regno di Edoardo III, sono spariti i giudici speciali ambulanti che erano stati messi accanto ai giustizieri ordinarii dei tribunali del regno. Il più alto personale giudiziario forma, presentemente, una casta di ufficiali istruiti, stipendiati sulle entrate personali del re, sottomessi alla sua giurisdizione personale, che è ancora oggi esercitata pel mantenimento della disciplina nel caso di mancanza ai doveri — salva la loro posizione quali organi principali del diritto comune nazionale (*common law*), quale si è formato praticamente dalla fusione dei diritti provinciali anglo-sassoni col sistema feudale normanno e dei più antichi regolamenti. Organi dello sviluppo successivo sono, d'ora innanzi, i tribunali aulici. " Il diritto comune riposa in seno ai giudici delle corti del diritto comune „ è una *judge-made-law* (giureprudenza), e davvero con tale autorità, che le raccolte di massime giudiziarie, *yearbooks*, diventano attive fonti legali. Nell'influenza scambievole dei tribunali collegiali aulici sta lo sviluppo di una speciale casta di legali, la cui formazione corporativa riposa negli *Inns of Court* e negli *Inns of Chancery*.

II. Un Consiglio di Stato collegiale " *Continual Council* „ aveva principiato quando, sotto Enrico III, diventò necessaria, per la prima volta, una reggenza. Era una cosciente creazione della monarchia, quando oramai, sotto Edoardo I, accanto all'ufficio del tesoro ed ai tribunali aulici, appare uno stabile Consiglio di Stato, *Continual* o *Permanent Council*, il quale, nella discussione comune, sbriga i più grandi affari del regno e diventa il centro della ormai incipiente formazione parlamentare. È costituito dai signori secolari ed ecclesiastici, i quali dirigono i supremi interessi militari, giudiziarii, finanziari e chiesastici in ufficii permanenti, con l'intervento dei giudici dello Stato, come pure i differenti ufficiali di secondo grado. I cinque membri principali sono, nelle ulteriori contestazioni col parlamento, indicati col nome di: Cancelliere, Tesoriere, *Privy Seal*, Ciambellano e *Steward*. Questi cinque erano pure i direttori degli affari correnti. Del resto, durante il medioevo, non esiste un presidente del Consiglio, che anzi come tale funziona il re stesso, al quale, naturalmente, era permesso di incaricare temporariamente un membro del Consiglio della direzione degli affari.

III. Un consiglio periodico dello Stato " *Magnum Consilium* „ si forma in questo tempo specie di Consiglio di Stato ampliato. Il tentativo della *Magna Charta* di convocare tutti i vassalli della Corona, come un organismo parlamentare, era naufragato nell'impossibilità di formare un'associazione giuridica (*Paria*) coi grandi possidenti di feudi e coi prelati da una parte, con le molte centinaia

di piccoli vassalli della corona, dall'altra. Tuttavia Enrico III aveva dovuto convocare, a malincuore, un' eletta di vassalli della corona allo scopo di approvare il bilancio e di deliberare sugli affari pubblici in ogni difficoltà dello Stato medesimo.

A tali assemblee dei Magnati, intorno all'anno 1242, viene dato per la prima volta, il nome di *Parliamentum*, unitamente alle denominazioni ancora sussistenti e indeterminate di *Concilia*, *Colloquia* e ad altre. Il modo partigiano, con cui venivano fatte queste convocazioni, aveva però condotto ad una contesa continua, e, per ultimo, ad una guerra fra i baroni. Edoardo I dà a queste assemblee la forma più omogenea d'una convocazione periodica dei Magnati più eminenti. L'invito reale (*writ*) è rivolto più strettamente all'ufficio ed al reddito, secondo la distinzione formatasi nell'ufficio del tesoro fra *barones maiores* e *b. minores*, con la continua riserva, però, di nuove convocazioni sulla base della fiducia personale. A questo corpo così costituito il governo monarchico conferisce ormai le funzioni costituzionali, che, fin dai tempi della *Magna Charta*, erano state esercitate, interrottamente e in modo confuso, dai vassalli della Corona:

1) Come la più grande adunanza giudiziaria del regno — in luogo delle Commissioni mutabili, che, ai tempi normanni, si usavano formare dei grandi e piccoli vassalli della Corona.

2) Come corpo che imponeva le tasse per provvedere ai sussidi straordinari e ricavarne le somme necessarie per la difesa.

3) Come assemblea che faceva le leggi, in luogo delle udienze di corte e delle occasionali assemblee dei notabili, per mezzo dei quali, nel periodo precedente, erano deliberate le così dette *assizae*.

4) Come corpo consultivo di tutta l'amministrazione del regno. Per queste due ultime attribuzioni, il Consiglio del regno è fuso col *consilium continuum* amministrativo, formando un Consiglio, il quale ora si trova più ristretto ed ora più allargato.

Così il *Concilium* dei prelati e dei baroni è diventato, fin dai tempi di Edoardo II, un organo costituzionale dell'amministrazione dello Stato, una specie di più ampio Consiglio di Stato, nel quale gl'invitati, sia per ufficio, sia per dignità ecclesiastiche, sia per possesso, prendono posto l'uno accanto all'altro. Per mezzo dell'abituale partecipazione agli *ardua negotia regni*, si compie gradatamente la separazione dei Magnati distinti dalla massa dei piccoli vassalli della Corona. Dopo mezzo secolo, il sentimento dell'uguaglianza era già così sviluppato in questo ordinamento, che gl'invitati a tenore del *writ*, (st. 15 Ed. III), sono formalmente riconosciuti come "*Pares regni*". La differenza esistente tra i vassalli grandi e piccoli nell'esercito, nella giustizia, nell'amministrazione e nelle imposte ha finalmente conseguito, dopo lotte secolari, un riconoscimento legale. Dopo la deposizione e l'uccisione di Riccardo II, il Consiglio dei prelati e dei baroni ha raggiunto, sotto la dinastia di Lancaster, una forma ancora più stabile; il numero degli invitati diventa, in media, più piccolo e

più continuato; l'elemento dei nuovi membri, invitati soltanto per fiducia personale, è posto evidentemente in disparte. Il nuovo titolo legale, col quale una casta ereditaria del regno ed una nobiltà di nascita potevano farsi valere, era soltanto una *patente reale*, ovvero una carta. Fin dai tempi della conquista, l'unico più alto titolo di nobiltà, quello dei conti, poggiava sulla patente. Dal tempo di Edoardo III venne pure creata, su patente, una dignità ducale; da Riccardo II, la dignità di marchese. Secondo il principio di questo titolo di nobiltà, viene nominato nello Statuto dell'XI anno del Regno di Ricc. II, per la prima volta, mediante patente, Giovanni de Beauchamp di Holt, barone di Kidderminster, con possesso ereditario per sè e per i suoi eredi maschi. Il titolo di *Barone* diventa, con ciò, un titolo legale riconosciuto di nobiltà per i baroni appartenenti al regno. Accanto all'autorità preponderante dei Pari ereditarii, i membri che sono solo ufficiali della casa reale scendono allora, al contrario dei parlamenti francesi, al grado di semplici assistenti consultivi.

IV. Origine della "House of Commons". — In mezzo alla guerra dei baroni, Simone di Montfort aveva, per la prima volta, convocato alcuni deputati delle contee e di un certo numero di borgate ad una discussione generale degli affari del regno; però questa Assemblea, nei tempi burrascosi, non si era più riunita, ed una convocazione di questa specie non venne ripetuta per mezzo secolo. Per decisione spontanea della Corona è accettata altresì tale creazione sotto Edoardo I. Il re guerriero e bisognoso di denaro trovò, nelle sue guerre per l'ingrandimento del regno insulare, l'occasione per esortare le sue fedeli *Communitates* " a sopportare i comuni pericoli con forze comuni ", ed a curare, insieme col re, le accresciute risorse della finanza e della guerra.

Questo procedimento appare evidente dapprima nell'undecimo anno di Edoardo I (1282) dopo la conquista del Galles. Un'altra volta, lo stesso anno, vengono invitati a consiglio sugli stessi affari, al Parlamento in Shrewsbury, unitamente a 110 *earls* e baroni, 2 cavalieri da ogni contea, due cittadini da 21 città. Il 30 settembre del 1295, però (23 *Edw. I*), nelle calamità della guerra, vengono mandati due cavalieri da ogni contea, 2 cittadini da numerose città " *ad faciendum quod tunc de communi consilio ordinabitur* ". Dopo questo gran Parlamento, nel quale comparvero già 200 delegati cittadini, la partecipazione delle contee e delle borgate, sotto lo stesso governo, è stata ripetuta due volte.

Per porre termine agli infiniti reclami contro le tasse dell'*Exchequer* e per ottenere più copiose concessioni di denaro, la Corona trovò più efficace la via d'una amichevole discussione. Il pensiero direttivo della Corona era evidentemente d'interrogare e di sentire, quale contrappeso contro i grandi baroni, anche i " Comuni ", e di avere, in certe cose, il loro consenso, affinchè essi tanto più volentieri potes-

sero dare i chiesti sussidii. Corrispondentemente a ciò, si presentano due specie di lettere di convocazione:

1^a Inviti generali per deliberare i carichi nazionali;

2^a Inviti speciali per l'accordo sulle imposte o per deliberare su determinati atti politici, come s'erano già emanati sotto il Governo passato. Gli inviti sono, per lungo tempo, discrezionali, mutando molto, principalmente, il numero delle città. I deputati ricevono ancora incarichi speciali e appariscono sempre a due a due per ogni *Communitas*, causa le discussioni del bilancio, per controllarsi reciprocamente. La loro importanza, però, progredisce a passi lenti e precisamente collegandosi all'approvazione delle imposte.

1) Una concessione di sussidii e di crediti per l'esercito, da parte dei vassalli della Corona, s'era avviata già sotto Enrico III ed era stata frequentemente respinta. Con le contee e con le città, in nome del resto dei contribuenti, a mezzo degli *sceriffi*, ovvero Commissarii della Corte, venivano avviati negoziati speciali per parecchie difficoltà e contestazioni. Appena invitati i delegati alle discussioni comuni, si affermò naturalmente l'interesse generale di tutte le caste. Soltanto, quando Edoardo I (a. 1294-1296), — spinto dalle sue guerre sul continente, irritato dal deliberato rifiuto da parte del clero di pagare le tasse, in sèguito alla Bolla *Clerici laicos*, e dal rifiuto dei vassalli della Corona di prestare servizio — era proceduto, in modo irregolare e violento, nella riscossione delle tasse, si sollevano contro di lui tutte le classi. La loro domanda mira al completamento della *Magna Charta* con una clausola e un voto di consenso di tutte le classi per determinare tutte le imposte. In assenza del re, le proposte sono accettate dal principe reggente, che, coll'assistenza del suo *Council*, le firma: Edoardo I, nell'esame della condizione interna ed esterna del paese, ratificò, il 5 novembre del 1295, questo procedimento, in una *Charta* datata da Gent. Questa “ *Confirmatio Chartarum* „ nel testo francese e nel suo testo latino meno completo (*Statutes of the Realm*, I, 124-125) riconosce, alle varie classi del regno, il diritto di concedere le tasse (cioè a prelati, baroni e *communitates* tutti insieme) oramai in modo così assoluto, che qualsiasi aumento dei tributi e dei dazii venne escluso senza un espresso consenso parlamentare. I singoli gruppi contribuenti fanno le loro concessioni, ancora per lungo tempo, separatamente. Ma l'interesse generale esige ora unità di misura. Con una chiara conoscenza del loro comune interesse, si uniscono insieme, dapprima cavalieri e città, poscia Comuni e Lordi, indi tutti i fattori del Parlamento, — e la concessione delle tasse raggiunge una forma simile a quella della podestà legislativa. La natura ed il carattere contrattuale delle deliberazioni relative alle imposte, anche dopo tale *Extraordinary Revenue* del re, non sono però mai abbandonate. Le antiche denominazioni delle imposte, *auxilia*, *tentagia*, *hidagia*, *tallagia*, sono usate, per lungo tempo, l'una accanto all'altra; gl'interessi comuni delle città, che

pagavano le imposte, si provano ancora per lungo tempo, con numerosi esperimenti. In ispecial modo l'interesse del possesso fondiario tenta, di tempo in tempo, di alleggerire il peso delle sue gravi gabelle, col mezzo di imposte sugli oggetti, mediante tasse per ogni abitante, mediante tributi imposti alle parrocchie, col mezzo di tasse progressive sul reddito, ecc. Tutte queste variazioni di tributi rimangono, frattanto, tentativi precarii accanto allo stabile sistema fondamentale, che, al principio dell'epoca susseguente, ha fuso tutte le imposte fondiarie in una tassa fondiaria generale, tutti i tributi personali in una tassa proporzionale sul reddito, e tutte le gabelle e i dazii in una tariffa generale.

2) Tutta la partecipazione ulteriore dei *Commoners* agli affari ordinarii del Regno si sviluppa sotto forma di petizioni, di ricorsi, di proposte e di denunce. La prima comparsa dei *Commoners* nelle loro petizioni è, certamente, assai modesta nello stile curiale del tempo (1). Intanto le loro proposte raggiungono, ad ogni generazione, una maggiore energia " mediante la combinazione continuata di ricorsi e di contributi ". In unione al diritto di proposta si è formato così un *diritto di accusa* della Camera bassa, usato, per la prima volta, nel cinquantunesimo anno del Regno di Edoardo III (1376). Sotto Riccardo II, le accuse diventano numerose. La potenza di un tale accusatore e l'alta posizione degli accusati rendevano questi casi propriamente argomento della più alta e riservata giurisdizione; essi, quindi, si rivolgono al " Re nel gran Consiglio "; ed ha principio con ciò il sistema delle accuse dei ministri, sotto forma di *impeachments* della Camera bassa dinanzi alla Camera alta.

3) Una partecipazione dei *Commoners* alla potestà legislativa derivò dallo sviluppo progressivo del loro diritto di petizione. Nei casi, in cui era necessaria una nuova ordinanza per porre riparo alle lagnanze del paese, questa ordinanza era emanata, secondo lo statuto fondamentale in vigore, dal re in Consiglio, e, negli affari più importanti, fin dai tempi di Edoardo I, col consenso dei prelati e dei baroni nel " gran Consiglio ". Del consenso dei *Commoners* non si poteva ancora parlare. Soltanto, la proposta stessa includeva, anticipatamente anche il loro consenso palese sul decreto che stava per emanarsi. La crescente autorità dei *Commons* dà, a poco a poco, a questo accordo virtuale, un tale valore, che si comincia a fare menzione, anche formalmente, del loro consenso, come è accaduto già, una volta, negli ultimi anni del regno di Edoardo I e, più volte, sotto Edoardo II. Il lungo regno di Edoardo III, bisognoso di denaro, costituisce il punto di partenza, in seguito al quale tutte e due le Camere vennero invitate in tutto, ogni anno, non meno di 70 volte.

(1) *Vos humbles communs prient et supplient pour Dieu et en œuvre de charité*, era la forma ordinaria.

I *Commons* sono ora, nelle deliberazioni parlamentari, più raramente lasciati da parte, e della loro cooperazione è già fatta menzione nell'andamento delle deliberazioni di legge.

Lo stile ordinario è ora questo: il re ordina, sulla proposta dei comuni col consenso dei Lordi e dei prelati. Rimaneva ancora un passo per riuscire da tale iniziativa ad un diritto di assenso, l'espresso riconoscimento del quale segue nel quinto anno del regno di Riccardo II e nel secondo di Enrico VI. Fin dai tempi di Enrico VI, entrarono in uso le proposte di legge sotto forma di progetto di legge. Su questa base si determina, oramai, una differenza sostanziale fra legge e ordinanza (1).

Fin dal tempo nel quale Enrico II e III avevano emanato importanti ordinanze reali con l'assenso delle assemblee dei notabili, si era principiato a separare l'emanazione più solenne delle leggi quali *Assizes*, dalle limitate ordinanze reali. Le leggi di questo periodo rappresentano l'accordo di tutte tre le classi del Regno, sono *Statuta* nel senso di leggi concordate, sotto forma di decisioni di assemblee parlamentari. La giurisprudenza inglese data da Edoardo III i così detti *Statuta nova*, poichè, soltanto da questo tempo in poi, la cooperazione delle tre classi diventa più regolare. Essi sono citati, quali deliberazioni dell'assemblea, con capitoli progressivi. Anche le più antiche ordinanze, efficaci fin dai tempi della *Magna Charta* (*Statuta Vetera*), sono applicate dalle Corti, senza ricercare più oltre il carattere dell'autorità emanante gli ordini.

Unitamente al diritto di assenso riconosciuto nei *Commons*, si sviluppa, sotto il lungo regno di Edoardo III, l'ulteriore interpretazione giuridica, che l'ordinanza del re, con l'assenso dei Lordi e dei *Commons*, non possa più venire mutata senza il consenso degli altri fattori. È la logica giuridica del diritto germanico, che, con ciò, entra nuovamente in vigore. Siccome l'*jus terrae* può venire mutato soltanto col mezzo di ordinanze, *consensu meliorum terrae*, così questo diritto nazionale stesso è mutato di nuovo, in seguito a questo consenso, nell'*jus terrae*, il quale può essere cangiato soltanto col consenso della stessa assemblea.

Questo vincolo del re alle leggi fondamentali permanenti, anche in contraddizione con la sua volontà momentanea, è espresso già nel giuramento d'incoronazione di Edoardo II. Il che risponde così pienamente alla salda natura dello Stato, che è rimasto, nell'avvicinarsi dei secoli, il pensiero fondamentale dell'organismo dello Stato inglese.

Siffatto andamento nello sviluppo dei diritti dei *Commons* condusse tacitamente ad una divisione del Parlamento in due Camere. Già nell'anno ottavo del Regno di Edoardo III si trova un'Assemblea nella

(1) Le differenze fra *Statute* e *Ordinance* o *proclamation* sta in questo, che l'*ordinance* non viene registrata nei ruoli degli Statuti, ed il re da sè solo può modificarla nel Consiglio, senza il consenso del Parlamento.

quale i cavalieri delle contee e le *gentz de la commune* si uniscono e danno una risposta in comune.

Nell'anno cinquantesimo primo del Regno di Edoardo III è fatta menzione del primo oratore dei *Commons*, il quale dà, per essi, degli schiarimenti. Sotto Riccardo II si presentano come una corporazione già costituita, e, nell'abdicazione di quel re, intervengono come rappresentanza riconosciuta delle classi sociali del Regno. Segue ora il tempo del riconoscimento reciproco delle relazioni e d'una spiegazione, la quale trova la sua espressione nel Parlamento di Gloucester, nel nono anno di Enrico IV, mediante una dichiarazione, nella quale vengono riconosciute le funzioni separate di ambedue le Camere e la precedenza della Camera bassa nell'approvazione dei bilanci (1). Al consiglio aulico, quale corpo stabile, rimangono gli affari giudiziarii. È evidente che l'autorità e la pratica degli affari gli danno ancora una posizione preponderante nella discussione degli affari generali del Regno.

Da questo procedimento si esplicarono, finalmente, anche i diritti attivi e passivi elettorali per la Camera bassa. Quando Edoardo I convocò, per la prima volta, le sue fedeli *Communitates*, erano corporazioni stabili, e si comprese da sè, che queste corporazioni erano convocate alla stessa guisa ond'esse esercitavano costituzionalmente i pubblici affari nel loro tribunale di contea (*county court*), per i quali le città dovevano mandare la loro rappresentanza, principalmente mediante 12 *burgesses*. L'elezione formale dei deputati avvenne dunque nell'assemblea di contea (per la maggior parte, forse, secondo una precedente deliberazione nella stessa corporazione cittadina) e la relazione sul risultato della elezione venne riferita nello stesso documento, come si riferiva sulla elezione dei cavalieri di contea.

Le votazioni, nella stessa assemblea della contea, si regolavano, in sostanza, secondo il servizio giudiziario (2). Il tribunale di contea di quel tempo consisteva in un decadente organismo, trattandosi e decidendosi le più importanti cause civili e penali dinanzi alle Assise e nelle sedute trimestrali. In considerazione alle condizioni anormali da ciò risultanti, viene ordinato, nell'anno ottavo del Regno di

(1) Lo Statuto di Gloucester ebbe origine da ciò che Enrico IV, col suo personale intervento negli affari, aveva già indotto prelati e baroni ad approvare un sussidio, e richiamandosi a questa deliberazione voleva far pressione sulla Camera dei Comuni. Subito si manifestò una resistenza contro tale pressione, e si deliberò lo Statuto, il quale dice " sarà legale pei Lordi il trattare fra di loro, nell'assenza del Re, dello stato del Regno e dei necessari sussidii. Nello stesso modo sarà legale pei Comuni deliberare fra loro intorno allo stato suddetto ed ai mezzi, ecc., a condizione che i Lordi non riferiranno al re alcuna materia risolta dai Comuni e dai Lordi stessi assentita, prima che Lordi e Comuni siano venuti nella medesima opinione e caduti d'accordo su tale materia „

(2) Per maggiori spiegazioni v. GNEIST, *Storia del Parlamento inglese*, traduzione COLUCCI, pag. 182; e RIES, *Storia del diritto elettorale pel Parlamento inglese*.

Enrico VI (1430), che, in avvenire, soltanto i possessori del reddito annuo di 40 scellini debbano prendere parte alle elezioni; e secondo una dichiarazione seguita due anni dopo (10 *Hen. VI*, c. 2) soltanto i *freeholders* di 40 scellini per le elezioni delle contee. Con ciò, il diritto elettorale si informò di nuovo al principio regolatore del servizio giudiziario, che durante più d'una generazione era così, come un servizio di giurati. Lo stesso pensiero fondamentale prevale anche per la determinazione della *eleggibilità passiva*. Trattandosi di un'assemblea dei *meliores terrae*, si considerò da principio, come cosa evidente, che dovevano essere eletti i cavalieri della contea. Siccome pertanto una gran parte dei possidenti d'un feudo nobile usava rifiutare l'onore del cavalierato, bisognava accontentarsi fin d'allora di semplici *esquires* (valetti, scudieri).

Questa condizione di cose già esistente viene alla fine così dichiarata nel ventesimo terzo anno del Regno di Enrico VI, c. 15: " sono da eleggersi soltanto i cavalieri notevoli e quei notevoli *esquires* e *gentlemen* della contea, i quali possono diventare cavalieri, ma nessun *yeomen* inferiore di classe, — quasi d'accordo con le condizioni richieste per l'ufficio dei giudici di pace. La scelta dei corpi elettorali cittadini rimase, nella molteplicità di queste relazioni nel I secolo, completamente discrezionale. Sotto Edoardo I sono invitate al Parlamento, l'una dopo l'altra, 165 *cities*, *towns* e *boroughs*, che però non erano mai state completamente rappresentate. Solo quando la Camera bassa si è pienamente consolidata, come una corporazione, col suo oratore, si fissa il numero di due delegati; ed anche il numero delle città, regolarmente invitate e rappresentate, acquista maggiore stabilità. Alla fine del Regno di Edoardo IV, il numero era di 112 (1).

Di fronte a tutte queste trasformazioni dello stato secolare, l'Organismo della Chiesa, sin dal tempo della *Magna Charta*, è rimasto invece del tutto invariato e comprende la stessa popolazione, ancora una volta, in una forma e in uno spirito secondo una costituzione molto differente. Alla fine del periodo scorso, l'autorità della Chiesa cattolico-romana aveva raggiunto il suo apice come un ente politico chiuso in sè stesso. L'organismo della Chiesa è congiunto poco solidamente agli organismi laici, mediante il seggio dei prelati nella Camera alta e mediante i diritti molto circoscritti della Corona. In principio di questo periodo, lo sforzo di Edoardo I tende ad invitare a partecipare al Parlamento, accanto ai prelati nella Camera alta, anche i Capitoli e gli ecclesiastici delle parrocchie nella Camera bassa, sopra

(1) Il GNEIST segue qui le ricerche dello STRUBBS attesa la grande oscurità del diritto elettorale della città; ma il RISSA, Op. cit., p. 17-35, ha combattuto in modo decisivo le idee dell'autore. L'elezione dei deputati delle città seguiva nelle città stesse, come affare puramente comunale. Ancora è dubbio come tante piccole città potevano sottrarsi alle elezioni pel Parlamento, segnatamente rispetto ai borghi, che sotto ai Governi seguenti ebbero il diritto elettorale, in modo arbitrario e senza riguardo alle loro costituzioni.

tutto, forse, per reagire contro il divieto papale di imporre gravezze al clero. Il re pubblicò, quindi, con le parole d'introduzione *Praemunientes*, l'istruzione a tutti i vescovi di citare all'adunanza della contea anche i Diaconi e gli Arcidiaconi in persona, ogni Capitolo rappresentato da uno, e il clero parrocchiale delle Diocesi da due mandatarii. Il clero si rifiuta, però, di accettare un invito al Parlamento secolare, mantiene le sue speciali assemblee e fa, separatamente, le sue concessioni di tasse. I *Commons* ricambiano questa separazione con una gelosia ugualmente viva contro il governo ecclesiastico. In quanto questo regime ecclesiastico appare come governo d'una potestà straniera, specie durante la dimora del papa ad Avignone. Risulta da ciò, in questo tempo, una serie di leggi per resistere ai veri o presunti attacchi del potere ecclesiastico. Sotto la denominazione generale di *praemunire*, si contempla una serie di trasgressioni con pene severe. Il primo Statuto del ventisettesimo anno del Regno di Edoardo III, si volge contro le citazioni a Roma per affari, i quali appartengono alla cognizione della Corte reale. I *writs of "praemunire facias"*, informati a questo riguardo, con minaccia del bando e di gravi pene pecuniarie e corporali, formano l'introduzione di una serie di Statuti contro il conseguimento di ufficii chiesastici a danno del re o di un suddito, contro l'invio di denaro nei paesi stranieri, contro l'introduzione delle sentenze di scomunica dall'estero, contro l'esenzione delle persone ecclesiastiche, contro l'affrancamento dall'obbligo delle decime, contro l'ingerenza del papa nelle elezioni chiesastiche. Lo *Statute of provisors*, il 4° del 25° anno del Regno di Edoardo III, minaccia a tutte le persone, che accettino la concessione papale di una prebenda, la pena del carcere e la perdita di tutte le rendite ufficiali per colui che viene eletto. Tutte le ripetizioni dello Statuto conducono, frattanto, praticamente, ad una esplicita divisione delle nomine tra re e papa. Si uniscono a ciò Statuti supplementari contro l'introduzione, l'accettazione e l'esecuzione delle bolle papali e di altre ordinanze nel regno, divieti di vendite per mano morta, il secondo Statuto del 7° anno del Regno di Edoardo I, ed altri. Un'avversione contro il clero si mostra, sotto Riccardo II, anche nella protezione delle eresie (*Lollardi*). Soltanto, sotto Enrico V, l'eresia è dichiarata trasgressione contro il diritto comune. Non è facile dire, come in questo periodo fosse profondo il movimento anti-romano; era una manifestazione del sentimento nazionale, il quale si teneva offeso dalle pretese papali in un tempo, nel quale durò in Avignone la settantenne "schiavitù babilonica", del papato.

L'organamento del parlamentarismo, come si è ora sviluppato, nel secolo della legislazione organica, sembra già presentare i tratti fondamentali del successivo governo parlamentare. La sola differenza dalla costituzione del decimo ottavo secolo sta in ciò, che le numerose cariche pubbliche dei diritti sovrani, non ancora fissate dalla legislazione, rimangono prerogativa della concessione

personale del re. La Chiesa si trova ancora completamente separata dallo Stato laico. Il vero governo dello Stato si concentra nella persona del re, de' suoi consiglieri e ne' suoi tribunali. Non esiste ancora uno Stato parlamentare, con una influenza dei Parlamenti sopra un vero bilancio delle entrate e delle spese dello Stato. Il centro di gravità delle finanze sta ancora nelle rendite ereditarie del re. Al re, non al Parlamento, il tesoriere presenta uno *status* delle rendite, un bilancio annuale (del quale ultimo è fatta menzione, per la prima volta, nell'anno 1421). Inoltre ai diritti riservati alla Corona (*Prerogative*), si unisce un'Autorità dittatoria, la quale può, in caso di bisogno, lasciare da parte i limiti da essa stessa stabiliti e può altresì, mediante misure straordinarie, con autorità ed ordinanze straordinarie, creare rimedii.

La vita armonica dello Stato ha subito nella seconda metà del periodo, un'interruzione, la quale poggia propriamente sulle lotte dinastiche per il possesso della Corona. La deposizione dal trono di Riccardo II per sostituirgli la linea cadetta della Casa reale, conduce, due generazioni più tardi, in seguito all'inettitudine al governo da parte di Enrico VI, alla lotta dei trent'anni della Rosa bianca e della rossa. Alla fine di questo periodo, tutte le conquiste sembrano nuovamente dubbie. La preponderanza militare, riaffermata nella nobiltà guerresca, la debolezza d'animo del re Enrico VI, in fine, l'esito inglorioso delle grandi guerre contro la Francia, il ritorno d'una soldatesca, abituata alla vita del campo e di avventure, le lotte intestine fra il capitale e le classi lavoratrici, la crescente indifferenza di quei tempi per i precetti della Chiesa ed i costumi, tutto ciò doveva concorrere ad apparecchiare, per lungo tempo, una tragica fine nella lotta feroce fra i due grandi partiti della nobiltà. In opposizione veramente mirabile contro i tempi precedenti si mostra però, in tutto il disordine, la coesione delle solide parti costitutive dello Stato attuale. Fra lo strepito delle armi, i tribunali aulici, i giudici ambulanti e le giurie proseguono un andamento non interrotto. Altrettanto consistenti sono le basi raggiunte dalle relazioni fra le classi in questo periodo "del Parlamento nazionale". Mediante il Consiglio imperiale, i vassalli della corona ed i prelati formano una nobiltà parlamentare del regno. Mediante la Camera bassa e la costituzione della Contea, i piccoli vassalli della Corona si fondono coi sotto-vassalli in una classe di possidenti, politicamente influenti. Tutta la borghesia delle città forma, coi possidenti d'una tenuta franca, una terza classe, che ha i suoi diritti politici, dalla quale provengono le autorità cittadine e che, nella Camera dei Comuni, come nelle Commissioni per la pace, appariscono presso a poco allo stesso livello dei *landed gentry*. La coesione si estende fino agli strati più bassi come un'eguaglianza di diritto, che all'effettiva capacità ed al merito, in nessuna parte pone barriere giuridiche, ma solo ostacoli di fatto. La società inglese ha conseguito, con ciò, un indirizzo fondamentale per l'esplicazione della

capacità e delle energie individuali; esplicazione, che ha determinato il corso della sua storia nelle successive generazioni.

Gli organismi parlamentari e le corporazioni politiche della costituzione inglese sussistono, negli ultimi secoli del medioevo, anche in Germania: Stati del regno, Stati provinciali, Corporazioni religiose, Ordini dei cavalieri, Università, Città, Corporazioni d'arti e mestieri. Sotto gli Hohenstaufen, tutta la costituzione del regno si riassume nelle Corporazioni. Il tempo, nel quale l'Inghilterra si sviluppa sotto la pressione dell'amministrazione normanna, è il tempo in cui fioriscono le corporazioni tedesche, più grandiose e più vigorose delle corrispondenti corporazioni inglesi. Esse sono scese tutte nella tomba ad una ad una e secondo lo stesso principio, perchè si fondano tutte sopra un diritto disuguale ed esclusivo. Nella seconda metà del secolo XIII, anzi, la formazione politico-giuridica dello Stato sembra sfasciarsi, e lo sfasciamento prepara il terreno comune ad un lento accoglimento dei diritti stranieri. Nella misura però, con cui il comune diritto guadagna terreno, noi scorgiamo le città maggiori sostenere più gelosamente i loro diritti in un campo più ristretto. Gli elementi più robusti dei territorii maggiori, i prelati, i signori d'un feudo, i cavalieri e le città si uniscono, in questo tempo, nei Parlamenti provinciali. La necessità dell'approvazione dei loro bilanci produce talune analogie delle relazioni fra i re inglesi e i loro Parlamenti nazionali. La differenza essenziale, però, dell'Inghilterra sta in ciò, che essi, come regola, escludono la classe dei contadini, nelle città la cittadinanza passiva, nell'ordine dei prelati il basso clero. Appunto con lo sviluppo progressivo delle loro " libertà ", si palesa sempre più, che essi non rappresentano i diritti di una *communitas*, bensì i loro diversi diritti verso i contadini, verso gli affini a questi e le classi lavoratrici. La loro elevazione procede di pari passo colla depressione delle classi non rappresentate; crescono perciò l'invidia, la gelosia, l'ostilità dei tre ceti fra di loro e cogli inferiori. Mentre il Parlamento inglese, quale rappresentanza organica del possesso soggetto allo Stato, rimane un organismo armonico, al contrario troviamo in Germania una crescente separazione, che scende in cerchie sempre più piccole. Come nell'Impero tedesco gli elettori ed i principi tanto secolari che ecclesiastici, i conti e le città si separavano in Curie speciali, così il sistema di tutto l'assieme domina i singoli membri. Principi ecclesiastici e secolari hanno, coi loro Stati provinciali, una confusa posizione economica; nelle città, l'intera classe dei cittadini veniva a contesa con le altre. Nella misura, con cui crescono le pretese verso l'autorità dello Stato, anche gli Stati provinciali diventano più meschini e più sciasi. Contrarii e discordi fra di loro, essi sono d'accordo soltanto nel loro sviluppo progressivo, nel maggior possibile alleviamento di tutti i nuovi pesi addossati ai loro sudditi. Le loro " franchigie ", sono, in prima linea, immunità di questa natura e prerogative corrispondenti a tale immunità. Queste

classi non aspirano ad una amministrazione libera, ma autonoma; non sono, come in Inghilterra, gli organi di una più alta volontà comune per l'esecuzione delle comuni deliberazioni provinciali, ma formano corpi che assegnano e deliberano i tributi per i signori del territorio ed entrano, come questi, in una lotta inevitabile contro l'autorità del regno e contro i Parlamenti. Non possono, perciò, formare le basi del parlamentarismo, come le contee e le città inglesi. Sono gli strati delle classi possidenti privilegiate, che sussistono così saldamente l'uno accanto all'altro, quando i modesti uffici dello Stato rendevano possibile, generalmente, un'autorità comunale poco saldamente organizzata.

§ 5.

IV. L'Epoca dei Tudor e della Riforma (1).

(a. 1485-1603).

La lotta trentenne delle due linee della Casa reale era riuscita al suicidio della grande nobiltà militare e delle sue prerogative, non indebolendo niente affatto, però, il Governo monarchico. Con occhio penetrante, la dinastia dei Tudor, a cominciare da Enrico VII, aveva riconosciuta questa situazione. Corrispondentemente a ciò, la nuova dinastia consolidata rivolge dapprima le sue cure alla più urgente questione, all'abolizione del seguito militare (*liveries*) dei grandi baroni.

Cessata la lotta della nobiltà, erano spariti anche il numero, la ricchezza e la forza delle antiche schiatte. L'abbassamento dei grandi baroni è il pensiero principale della politica di Enrico VII, e si traduce in misure repressive e, spesso, meschine (2).

Più regalmente segue la stessa politica il suo successore Enrico VIII. Per la prima volta, sotto di lui, l'amministrazione dello Stato mostra una previdenza sistematica per le classi lavoratrici, la premura più seria per l'educazione, per l'industria e per l'assistenza ai poveri, come pure per i divertimenti popolari; riguardi benevoli per le corporazioni d'arti e mestieri, per le unioni delle maestranze e per le società commerciali. Incontestato è, innanzi tutto, il merito di Enrico nella scelta di abili magistrati, come è incontestato il successo di pace interna e di prosperità in città e in provincia.

(1) L'esposizione più estesa, le fonti e la letteratura, vedi in GNEIST, *Storia della Costituzione inglese*, pagg. 461-587. Fra i più recenti lavori è ragguardevole quello di FROUDE per i suoi vasti studi delle fonti: *History of England Since the fall of Wolsey*, vol. I-XII, 1858. Della *Storia inglese* di RANKE appartiene a questo periodo il volume I (1859).

(2) Il conte di Oxford, che aveva dato al reale suo ospite una sontuosa festa, con una numerosa servitù in uniforme, venne punito con una multa di lire 15.000, per violazione del divieto delle *liveries*.

Il compito provvidenziale di questa Monarchia diventò, però, l'esecuzione della **Riforma e l'istituzione della Chiesa Anglicana nazionale**, la quale, incominciata da Enrico VIII, in seguito a motivi personali, venne condotta a fine con rigore, ma con un'impareggiabile forza di volontà. Dopo che la Nazione apprese a sentirsi unita sotto la Dinastia di nuovo consolidatasi, si manifesta più forte, nella popolazione insulare, l'avversione contro il Primato di Roma. In primo luogo, il sentimento dell'autonomia nazionale e della indipendenza, si ribella contro lo Stato ecclesiastico universale. Diversamente dalla Riforma tedesca, la Riforma inglese, nel suo principio, è un atto politico nazionale, che, soltanto dopo parecchie generazioni, eccitò nella massa del popolo un profondo movimento spirituale. Appunto per questo, nel suo principio, essa rimane più esteriore. Le misure di Enrico VIII mirano principalmente a trasformare i rapporti dei due poteri: subordinazione diretta dei vescovi all'autorità reale, secolarizzazione completa dei beni dei conventi e impiego dei medesimi per le grandi dotazioni dei signori secolari, esclusione d'ogni ingerenza del Vescovo romano, riconoscimento del re quale capo spirituale della Chiesa inglese e sanzione di questo ufficio con le pene di lesa maestà. Tutto ciò con l'accordo di un parlamento servile e subordinatamente ai dogmi, i quali, scostandosi il meno possibile dal dogma romano, limitano, nei 39 articoli di Gardiner, la lettura della Bibbia soltanto a " gente di date condizioni „.

La Riforma del dogma fu realmente compiuta soltanto col mezzo della Reggenza, sotto il nome di Edoardo VI, tanto nel dogma quanto nel servizio chiesastico e nella liturgia, coll'abolizione del celibato e colla concessione generale della lettura della Bibbia. Questa Riforma protestante era veramente l'opera delle convinzioni religiose. Le opinioni, però, della Nazione erano ancora divise. Le agitazioni religiose s'incontrano col malcontento, colla miseria e con le lotte sociali nel paese, alle quali il Reggente del regno, Duca di Somerset, non era in grado di opporsi. Di rado una Riforma viene lasciata così rapidamente da parte come, in questa condizione, la Riforma inglese sotto Maria la Cattolica. Ancora una volta alla ragione di Stato vengono sacrificati i più alti ideali della Riforma della Chiesa e si ritorna alle epoche di terrore, in cui venivano bruciati gli eretici. L'abolizione della supremazia reale, la nuova introduzione del celibato e della Comunione cattolica, la riconciliazione con Roma passano, con ragguardevole maggioranza, nel Parlamento; non già la restituzione dei beni ai conventi.

Ma il regno della " sanguinaria Maria „ forma una breve interruzione nel sistema dei Tudor. Con Elisabetta, che succede a Maria, si sviluppa nella sua pienezza lo splendore della Monarchia inglese. Purificata da forti prove, rafforzata nella sincerità della fede, illuminata, per esperienza propria, dal libro santo oramai non più chiuso alle plebi, — la fede protestante mette salde radici nel cuore del

popolo; ottiene, mediante una revisione accurata del libro di preghiere, della liturgia e del rituale, una forma corrispondente alla intelligenza ed alle convinzioni della maggioranza del popolo Inglese; e, con ciò, la possibilità del ristabilimento della Chiesa unitaria nella Nazione unita. Mediante l'Atto di Supremazia (*Act o Supremacy, 1 Eliz., c. 1*) e l'Atto d'Uniformità (*Act o Uniformity, 1 Eliz., c. 2*), Elisabetta, come Reggente della Chiesa protestante, dichiarò la Chiesa anglicana Chiesa ufficiale (*by law established*), e tutta la popolazione appartenente per legge ad essa.

Con la dichiarazione reale di supremazia, tutto l'organismo governativo della Chiesa romana è aggiunto, come parte integrante, alle "Prerogative", reali, ai diritti del governo nel campo dei secolari. Per il governo della Chiesa, è formato un Consiglio supremo ecclesiastico, *High Commission Court*, come un secondo *Privy Council*, la cui nomina spetta al re, con la competenza del più alto governo ecclesiastico. Gli arcivescovi ed i vescovi conservano l'autorità primitiva del governo ecclesiastico e della giurisdizione nelle loro diocesi, ma sono soggetti al re nella nomina e nella durata dell'ufficio, quali ufficiali di fiducia del re *durante bene placito*. Questa condizione degli ufficii toglie ai Sinodi del Clero la primitiva indipendenza. Con gli ordini monastici ed i chiostrì spariscono i baluardi dell'influenza ecclesiastica. La potenza del possesso, nel clero, è realmente indebolita a cagione della secolarizzazione dei beni ecclesiastici. I parroci sono ora del pari, mediante la gerarchia reale, soggetti al governo monarchico: ma stanno pure, in virtù del diritto di patronato, in rapporto con le classi possidenti; come, mediante i tributi ecclesiastici e col mezzo dell'amministrazione dei beni della Chiesa, stanno in relazione coi comuni. A questa gerarchia, così subordinata, è ora assoggettato, in materia ecclesiastica, tutto il *laicato*. I sudditi, dipendenti fin qui dallo Stato ecclesiastico, sono, in seguito alla Riforma, passati nella stessa condizione verso la Corona. Al giuramento secolare di sudditanza si aggiunse lo spirituale. L'abiura all'autorità papale è, ora, obbligo dei sudditi; la violazione di essa è delitto di lesa maestà. Con l'introduzione della Riforma, comincia gradatamente una doppia persecuzione dei papisti e dei dissidenti, meno sanguinaria e appassionata di quella nel governo della Chiesa cattolica, e, perciò, più meschina e più molesta. Lo spirito subordinato del governo ecclesiastico penetra, gradatamente, in tutta l'Amministrazione dello Stato.

Siccome era rimasta pure invariata, in opposizione al governo ecclesiastico riformato, la cornice esterna dell'Amministrazione secolare, così si appalesa un'influenza della Riforma tanto sulla condizione del *Permanent Council*, quanto del Parlamento col Governo e nella formazione del *Selfgovernment*.

I. Il "Permanent Council", chiamato ora "Privy Council", è tornato di nuovo, fin dai tempi di Enrico VII, con lo scemare della

potenza della nobiltà, alla sua condizione primitiva. Come nel 14° secolo, è nuovamente il corpo consulente, col quale il re amministra tutti gli affari del regno, e, come tale, una emanazione della volontà reale, indipendente del Parlamento.

Durante i Regni di Enrico e di Elisabetta si sviluppa l'attività del consiglio reale come corpo legale consulente e come guida delle più importanti misure relative alla Riforma. La sua competenza, però, si mostra, nel modo più evidente, in uno straordinario *potere punitivo*, che, riservato al re come diritto particolare, contestato dai parlamenti nei periodi scorsi, era stato alla fine nuovamente riconosciuto. Furono le conseguenze dolorose delle feroci lotte di parte che resero necessario, sotto Enrico VII, un governo di polizia fortemente organizzato. " In considerazione dei grandi tumulti esistenti e delle adunanze illegali, delle corruzioni e delle parzialità „ lo Statuto dell'anno terzo del Regno di Enrico VII, capo 1, autorizzò il cancelliere, il tesoriere e il guardasigilli, unitamente ad un vescovo, ad un signore secolare del consiglio e a due giudici del Regno, ad inquisire, per ordine del gabinetto reale, le persone ed a punire tutti i colpevoli di sette particolari trasgressioni. Enrico VIII continua nello stesso indirizzo; dichiara, però, che, in questi casi penali, anche il presidente del consiglio deve appartenere ai membri presenti, al *quorum* (21 *Enr. VIII, c. 20*). Nella seconda metà del secolo XVI, però, coincidevano con questa istituzione la Riforma e le sue usurpazioni verso l'autorità ecclesiastica e la proprietà della Chiesa, che condussero a violenze dittatoriali, come divampò lo spirito di persecuzione, che prorompe nelle lotte di religione. Sorse da ciò un tacito accordo, tra il *Privy Council* ed il Parlamento sulla estensione di una tale giustizia amministrativa richiesta dai tempi. Togliendo il nome dal locale dove sedeva, essa viene chiamata *Camera della Stella*, *Star Chamber*, troppo bene adattata ad assumere, nei periodi successivi, una parte funesta.

II. La costituzione parlamentare, nell'epoca dei Tudor, tanto nella Camera alta, quanto nella Camera bassa, è rimasta formalmente invariata; si riconosce, però, l'influenza della Riforma in una depressione della condizione dei magnati e in uno spirito mutato nel campo degli affari.

Il *Magnum Concilium* dei prelati e dei baroni è riconosciuto, ora, come un consiglio ereditario del regno. Enrico VII aveva potuto invitare, al suo primo Parlamento, 29 Signori secolari soltanto. Frattanto i Pari secolari vennero moderatamente accresciuti fino alla morte di Elisabetta; così che il numero degli *Earls* è salito, una volta, a 19, e quello dei baroni fino a 41. Evidentissima diventa, in questa condizione, la sparizione completa dell'autorità militare nei grandi Baroni. Il centro di gravità dello Stato ricade di nuovo nel *Privy Council*, nell'influenza dei Pari, principalmente nella elezione alle grandi cariche. E propriamente, in questa splendida nobiltà riconosciuta ora ereditaria e nei vescovi revocabili, si trovarono le mag-

gioranze arrendevoli per le violenze di Enrico VIII, come per le religioni differenti di Enrico, di Edoardo, di Maria la Cattolica e della protestante Elisabetta. Una decisiva influenza esercita la Riforma, quando spariscono dalla Camera alta 26 abbatì che erano invitati regolarmente a farne parte e due priori. Per circa un secolo, la nobiltà cessa di essere il rappresentante dei diritti del paese.

Di poco mutata è la composizione della Camera bassa. Il numero dei suoi componenti viene accresciuto, perchè 27 membri del Parlamento sono chiamati per il Galles, come pure perchè s'instaura un certo numero di antichi borghi elettorali ed altri ne sono di recente costituiti. Malgrado l'accresciuta potenza delle prerogative reali, i *Commons* si sentono, contro le crescenti imposizioni delle tasse, su terreno più solido in confronto ai Pari secolari ed ecclesiastici. Evidente è, innanzi tutto, la partecipazione dei Parlamenti alla podestà legislativa. La successione al trono di tutti i monarchi della casa Tudor è basata sopra leggi parlamentari. L'opera della Riforma è effettuata, in tutte le particolarità politicamente decisive, in seguito alle deliberazioni del Parlamento, convocato il 3 novembre del 1529, — e, veramente, per la maggior parte, sulle proposte della Camera bassa. Gli Atti generali posteriori sulla supremazia e sulla uniformità contengono del pari la sanzione della legislazione parlamentare. La dinastia poteva così poco privarsi, per l'opera della Riforma, della piena cooperazione dei Parlamenti, come i principi reggenti della Germania non la potevano sottrarre alle loro Diete provinciali. Altrettanto incontrastato è il diritto della concessione parlamentare per accordare le imposte. Sotto Enrico VI era stata concessa al re, durante la sua vita, l'esazione delle tasse di *tonnage* e *poundage*, e, con ciò, la rendita ereditaria aumentò così largamente, che essa poteva facilmente sopprimere, anche senza sussidii, ai bisogni correnti del governo.

Del rimanente, il diritto del Parlamento di concedere le tasse aveva messo in due secoli così salde radici, che Enrico VII ed Enrico VIII, nel primo tentativo di farne senza, provocarono una opposizione pericolosa. I parlamenti di Enrico VIII si mostrarono tuttavia così accondiscendenti, che questo re poté riscuotere più sussidii dei suoi predecessori uniti insieme. Là dove il Parlamento non concedeva più direttamente, lasciava concedere indirettamente, per abuso d'amministrazione verso singoli individui le così dette *benevolences*, che, mediante il Consiglio, o quali Commissarii speciali, ovvero per impiego nella milizia, furono resi possibili ai capitalisti. Questa specie di prestiti forzati (con o senza speranza di rimborso) cominciata sotto Edoardo IV, rinnovata sotto Enrico VII, riappare ora più frequentemente, in ispecial modo negli anni 1491, 1505, 1525, 1544, però in guisa che rimane riconosciuto virtualmente il diritto di concedere i sussidii.

Il sindacato nell'amministrazione dello Stato era infine assicurato

in virtù del diritto di approvare le tasse e della partecipazione della Camera bassa alla legislazione. Esso fu esercitato incidentalmente, per effetto di doglianze del paese contro abusi fiscali o d'altra specie, e dopo la Riforma per effetto di numerosi ricorsi religiosi in un senso o nell'altro. In tutto ciò la Camera bassa dimostra una devozione verso la dinastia popolare tale, che spesso apparisce più realista del re. Gareggiando colla Camera alta, questo spirito si mostra specialmente nella condiscendente condanna di cortigiani divenuti malevisi, tanto che sotto Enrico VIII si mette da parte, nella forma di leggi speciali (*bills of attainder*), tutti i principii di una difesa giuridica.

III. Il senno della Dinastia appare indubbiamente anche nella continuazione e nello sviluppo ulteriore della costituzione locale e di contea. In primo luogo rimane in piena attività il *Selfgovernment*, fondato dai tempi di Edoardo I. La costituzione della milizia di questo tempo raggiunse, anzi, una importanza stragrande. Dopo la cessazione delle antiche milizie feudali, essa forma l'unica forza militare del paese costituzionale, per il quale armamento sono nominati speciali luogotenenti del re (più tardi *Lord lieutenants*) fin dai tempi di Enrico VIII. Con gli Statuti degli anni quarto e quinto di Filippo e Maria, capi 2 c. 3, la milizia ottiene un nuovo ed accurato ordinamento nella ispezione e nell'armamento. Tuttavia, gli Stuardi lasciano decadere queste disposizioni; e, fra disposizioni affatto trascurate, avviene, sotto Carlo I, la guerra civile.

L'ordinamento giudiziario rimane fondato, secondo i presenti *ordo judiciorum*, sugli "*Judge and Jury*", sopra una sistematica azione collettiva, di giudici regali e di comitati comunali, nelle Assise e nelle sessioni trimestrali. Degno d'imitazione è il contegno di tutti i Sovrani di questa dinastia, relativamente al riconoscimento della indipendenza della magistratura al rispetto della sua integrità. Di più, la giurisdizione patrimoniale della *court baron*, della *customary court* e della *courts leet* provinciale, più innanzi si spegne.

Nel campo dell'amministrazione di polizia l'ufficio dei giudici di pace raggiunge un'importanza sempre più estesa col progredire della legislatura. Coi Tudor, comincia una codificazione delle leggi sul lavoro, sui poveri e sull'amministrazione della beneficenza (congregazioni di carità) con leggi degne d'imitazione; un corrispondente regolamento di polizia sui salarii e sulle industrie, una legislazione contro i vagabondi e i mendicanti, con un ordinamento complicato sul diritto di domicilio, sui passaporti dei vagabondi, sugli attestati, sulle spese di trasporto e sulle pene di ordinanza; una legislazione sulle contravvenzioni di caccia, sulle concessioni di birrerie e sugli affari connessi alla polizia dei costumi; una serie inesauribile di leggi politiche sulla polizia della religione. Per l'amministrazione di tale legislazione, si dimostrano affatto insufficienti le antiche *courts-leet*, con le loro udienze semestrali e con procedure meticolose. Già, sotto i Tudor, hanno principio, in casi speciali, condanne penali e pene d'ordinanza dinanzi ad

uno o due giudici di pace. I giudici di pace divengono, d'ora innanzi, ufficio inquirente per i casi penali d'ogni specie. Lo Statuto del primo e del secondo anno del Regno di Filippo e Maria, capo 13, e quello dell'anno successivo, capo 10, li autorizza a compilare una *examination* con l'arrestato ed una *information* con coloro, che l'hanno imprigionato, sul fatto e sulle circostanze del medesimo, come pure a trattenerlo in arresto la parte persecutrice e il testimonio, mediante cauzione stabilita, fino al giorno della comparsa in tribunale. Deriva da ciò il processo inquisitorio usato anche oggi.

A tutto questo si aggiunge, in connessione colla Riforma, uno sviluppo dell'amministrazione della parrocchia, sulla quale torneremo ben tosto. È evidente come l'importanza politica dell'ufficio si sia accresciuta col mezzo di questa serie di nuovi poteri, e, con essa, l'influenza politica delle caste, le quali esercitavano, nelle contee e nelle città, secondo l'uso, l'ufficio di giudici di pace. Per un completamente formale, la posizione dell'ufficio perviene ad un nuovo formulario della commissione di pace dall'anno 1590; formulario, che è stato applicato sino ad oggi.

Mentre perdurano le più antiche istituzioni del *Selfgovernment*, si aggiunge, sotto i Tudor, una nuova forma della costituzione della parrocchia, *parish*, in virtù della quale è dato altresì alle classi medie di poter prender viva parte alla vita comunale e un più saldo organamento politico. L'unità della supremazia tanto laica quanto ecclesiastica impone, in questo tempo, all'amministratore dei beni d'una Chiesa, svariate funzioni di un ufficio di pretore. Da principio solamente tali, che stanno in armonia colla disciplina ecclesiastica; in seguito anche la punizione per l'ubbrachezza, per le trasgressioni sui pesi e misure, per le piccole contravvenzioni di caccia e per quelle delle arti e mestieri, ecc. Più tardi si istituisce l'ufficio importante d'ispettore dei poveri. Perfino al parroco è ordinata la registrazione dei certificati della servitù, l'esecuzione delle pene contro i vagabondi ed altre funzioni di polizia.

Anzi tutto, la parrocchia è, ora, la base legale dell'Amministrazione dei poveri. Già, nel principio della Riforma, lo Statuto del 28° anno del Regno di Enrico VIII, capo 25, ha pronunciato un dovere coercitivo dei comuni in questo senso. La totale decadenza delle amministrazioni ecclesiastiche dei poveri, l'abolizione dei monasteri avvenuta poco dopo e la popolazione fluttuante degli operai esigevano, in questo tempo, una legislazione progrediente; la quale trova il suo compimento nello Statuto dell'anno 43° del Regno di Elisabetta, capo 20. L'amministrazione dei poveri è, da allora in poi, il peso generale legale di ogni parrocchia, nella quale il povero è domiciliato, è nato, oppure, nella quale egli dimora da tre anni. Per le funzioni personali, è formato il nuovo ufficio dell'ispettore dei poveri, *Overseer of the poor*, il quale, unitamente ai fabbricieri, doveva procurare lavoro, ed eventualmente sussidii in denaro ai bisognosi. Per provvedere ai mezzi a ciò

necessarii, la contribuzione cioè per il mantenimento dei poveri, la legge autorizza l'ispettore dei poveri a tassare, secondo il possesso effettivo, ogni capo di famiglia, o proprietario d'un fondo nella parrocchia in ragione delle sue rendite, conforme alle massime sulle contribuzioni chiesastiche. L'onere della viabilità, tanto importante per la vita dei Comuni, si forma analogamente. La legge sulle strade (2 et 3 Phil. et Mary, c. 8), crea, perciò, l'ufficio dell'ispettore delle strade, *Surveyor of highways*, al quale, come organo della parrocchia, si affida l'obbligo principale del mantenimento della viabilità. La legge proporziona l'aggravio comunale a seconda dei possedimenti delle terre e del bestiame da tiro, a seconda dei giorni di lavoro e dei servizi manuali, per il cui compimento possono venire intimate anche tasse, analogamente alle tasse per il mantenimento dei poveri.

Mercoledì questi indirizzi insieme connessi, il comune locale è pervenuto ad una vita indipendente, nella quale predomina già l'amministrazione economica. Dall'obbligo di contribuzione è derivato un diritto locale di deliberazione, sotto il controllo del più alto ufficio dei giudici di pace. Unitamente a ciò, si sviluppano le assemblee comunali (*vestries*) per le deliberazioni sulle questioni economiche nell'amministrazione del Comune.

Dalle relazioni coi Parlamenti, ed ancor più dalla formazione del *Selfgovernment*, si scorge che i Tudor hanno aspirato bensì a poteri dittatoriali per risolvere le grandi questioni dello Stato, giammai, però, aspirarono ad un governo assoluto. In virtù della Riforma, i poteri del governo ecclesiastico sono, senza dubbio, passati alla Corona, come una fonte fecondissima di nuova potenza. Fin dall'unione della gerarchia ecclesiastica col governo monarchico, un nuovo spirito monarchico penetra, dall'alto in basso, le istituzioni laiche, e ciò maggiormente sotto Elisabetta. I Tudor hanno però usato di questo aumento del loro potere tanto internamente quanto esteriormente, mediante il patrocinio energico della Riforma, mediante lo sviluppo economico e politico della forza nazionale.

§ 6.

V. Epoca degli Stuardi e della Rivoluzione (1).

(a. 1603-1688).

Contro la società così maturata e rin vigorita eminentemente ne' suoi strati medii, la dinastia degli Stuardi ha cominciato una lotta accanita,

(1) L'esatta esposizione, le fonti e la letteratura relativa veggansi in GNEIST, *Storia della Costituzione inglese*, pag. 538-627. Delle relazioni con l'estero parla diffusamente: RANKE, *Storia d'Inghilterra*, vol. II-VII, Berlino 1859 e seg. *Sugli scritti di polemica politica*, vol. I, pag. 325-330; vol. II, pag. 70 e seg., 86 e seg. Moderni contributi in VAUGHAN, *Revolutions in English History*, vol. III, 1863.

che finisce, sotto gravi alternative, con una duplice sconfitta e con l'esilio di questa stirpe reale. È questo il tempo, nel quale le energie intellettuali, sciolte dai ceppi in virtù della Riforma, le nuove Istituzioni e i nuovi principii di diritto pubblico si misurano l'un l'altro, e le lotte politiche del tempo acquistano un carattere affatto diverso dalle guerre dei baroni nel medioevo.

La Riforma inglese aveva trasmessa al governo monarchico la successione universale del papato. Con l'abolizione del capo della Chiesa straniero, tanto combattuto, erasi compiuto un passo importante per l'emancipazione intellettuale, ma erasi fatto altresì un passo difficile, che minacciava la costituzione nazionale. Il contrasto, che aveva agitato per tanto tempo il medioevo, era trasportato nel cuore della costituzione stessa. Fino a qui, la linea di confine fra Chiesa e Stato era stata vigilata dalla gelosia nazionale, ora, invece, questa barriera fra le due podestà era scomparsa, dal momento che si erano riunite tutte e due sotto un unico capo. Ambedue gl'indirizzi dello spirito umano, che s'incorporavano fino ad ora nella Chiesa e nello Stato, vennero in antagonismo fra loro nello Stato medesimo.

Secondo il concetto millenario dei popoli, esisteva una sola Chiesa. La nuova generazione si trovò in un amaro contrasto, quale fosse la vera chiesa cristiano-cattolica. La possibilità d'una uguaglianza di diritti, o, soltanto, anche d'una tolleranza di differenti confessioni entro uno Stato era ancora completamente estranea alle idee della vita sociale di quei tempi, impossibile di fatto, finchè ogni Chiesa dominava il diritto di matrimonio e tutte le basi importanti del diritto di famiglia, l'intera educazione ed altre innumerevoli relazioni della vita cittadina, come obbietto della sua legislazione e della sua amministrazione, sottomessa ad un potere coercitivo ecclesiastico, il quale, come ogni potere dello Stato, poteva essere soltanto un potere esclusivo.

Siccome, però, la Riforma suscitò dispute non soltanto tra la Chiesa vecchia e la nuova, ma ben anco un indirizzo più severo e più libero della Riforma stessa, di cui ognuno pretendeva l'esclusiva prevalenza nello Stato, — così la Corona era stata costretta a prendere la sua posizione verso le due parti ed a mantenere, coi mezzi del potere dello Stato, una Chiesa nazionale unitaria. Avvenuto ciò, sotto Elisabetta, in modo temperato, ma saldo, riuscì sempre più evidente, che la Corona aveva acquistata, in virtù della Riforma, una nuova posizione indipendente; che la supremazia aveva mutato il significato delle prerogative, — precisamente come in Germania, la posizione dei principi regnanti era diventata tutt'altra coll'*jus reformandi*. Nel dominio della Chiesa, il re governa da assoluto padrone, con una gerarchia di ufficiali ecclesiastici; nel campo laico, al contrario, egli governa soltanto come una formale autorità, con Parlamenti deliberanti e *Communitates* indipendenti. Tutti e due questi sistemi stavano l'un l'altro in contatto quotidiano. In virtù del mutuo addentellato dell'amministrazione ecclesiastica e secolare, si trasferirono i concetti del diritto di

un sovrano assoluto spirituale alla sua relazione col Parlamento e col laicato; ed appunto da questo stato di cose sorse, per la prima volta, il sistema teoretico del diritto regale, formato in modo preponderante dalle considerazioni teologiche e dalla teologica argomentazione. Le assemblee del Clero, in ambedue le Convocazioni, sono, d'ora innanzi, l'officina principale delle teorie politiche assolutiste. Dopo pochi decenni, questi concetti si sono consolidati nei canoni della Convocazione del 1606, che proclamano la monarchia illimitata, per decreto di Dio e risultante dalla natura dell'uomo, la sola forma politica legittima, e i diritti del Parlamento, usurpazioni empie.

Lo sviluppo progressivo della Costituzione dipende dal fatto se la nuova dinastia degli Stuardi era in grado di mantenere, di fronte a queste aspirazioni, i limiti tracciati da Elisabetta. Ma alla famiglia reale degli Stuardi mancava l'ingegno per un apprezzamento di siffatte questioni. Fino ad ora il Governo monarchico, nella Storia d'Inghilterra, si era presentato, quasi di generazione in generazione, in una via ora ascendente ed ora discendente; quindi innanzi la tendenza ascendente domina un'intera dinastia, per una durata di tre generazioni. Il suo modo di pensare e di agire non ha quasi nulla di comune col carattere del Governo monarchico inglese e del popolo d'Inghilterra, ma appartiene alla politica di casta dei Guisa e si informa alle controversie religiose della Scozia. Appunto per ciò questo secolo trascorre in una serie di lotte costituzionali.

I. La lotta del governo monarchico di diritto divino col Parlamento, cominciata sotto Giacomo I, con le lunghe e sottili dispute dottrinarie tra re e parlamento, termina finalmente con la condanna a morte di Carlo I. Ciò che riuscì male alla pedantesca "arte antica", di Giacomo, è diventato lotta eccessiva sotto Carlo I. Gli attacchi del *jure divino* del Governo monarchico si dirigono tosto al punto praticamente decisivo, l'abolizione delle concessioni di sussidii. Giacomo I, avea già tentato di applicare la sua teoria della "sovranità suprema", colla percezione di nuovi dazii. Questo tentativo venne accolto severamente col contributo di navigazione, diventato storicamente mondiale, che, in base ad un simulato pericolo di guerra, venne intimato a tutte le contee del paese interno e delle coste. Si trattava di un *quantum* d'imposta, in media di 200.000 lire sterline, equivalente abbondantemente alle ordinarie concessioni dei sussidii. Quale base legale, era stato richiesto dapprima un concorde parere dei dodici giudici sulla questione preliminare. Dopo che, però, per il rifiuto di Hampden, il caso fu portato ad una decisione giudiziaria, si trovò di nuovo una maggioranza di giudici per la legalità delle tasse, anche in *judicando*. Fu questo il centro di gravità degli attacchi contro la costituzione parlamentare e il punto donde mosse la lotta costituzionale, poichè esso constatava, in modo compreso da tutti, l'ultima tendenza del governo e la corruzione sistematica dei tribunali.

Il potere legislativo dei Parlamenti era molto difettoso a cagione delle ordinanze, le quali, a dire il vero, se formano norme legali dell'amministrazione non in opposizione cogli Statuti del Parlamento, lasciano però ai tribunali margine di agire all'infuori del Parlamento stesso. Ma siccome, sotto Carlo I, nessun Parlamento venne più convocato e venne creato, mediante la Camera Stellata, un supremo tribunale amministrativo, così cadde la barriera esteriore delle ordinanze. Le misure finanziarie e poliziesche del governo vennero condotte innanzi con una serie continua di ordinanze e venne creata ad un tempo, dalla Camera Stellata, con insensate enormi pene pecuniarie, una ragguardevole fonte finanziaria.

La Corona trovò un altro argomento di lotta nel suo Governo ecclesiastico, che aveva posto nelle mani del re la nomina e la direzione delle supreme autorità della Chiesa e dei vescovi. Il presente ordinamento rende questo Governo ecclesiastico strumento del governo monarchico *jure divino*, tanto più, quando l'arcivescovo Laud, colle sue riforme in senso cattolico, con un rigore smodato e con tormenti infiniti contro le credenze e le sette dissidenti, rimette in uso le forme della gerarchia romana. L'opera della Riforma appare, sempre più chiaramente, il solo mezzo per lo sviluppo dei poteri del re e del Clero.

Il fondamento della Costituzione inglese, l'unione dei diritti della sovranità dello Stato con le associazioni comunali, rendeva frattanto durevolmente impossibile questo modo di governo. Nel saldo organamento della Contea inglese, nella sua forte coesione con le costituzioni parrocchiali e cittadine, l'assolutismo si spezza. La calamità della guerra e l'insurrezione scozzese costringono il re, dopo 11 anni, ad una nuova convocazione del Parlamento; primieramente del così detto "Parlamento breve", il quale, dopo poche settimane, viene sconsideratamente congedato, per far subito posto, però, al "Parlamento lungo", del 3 novembre 1640. Le misure di questo Parlamento si rivolgono, una dopo l'altra, contro gli abusi dei poteri e prendono un movimento retrivo contro i tre organi abusivi del potere reale:

Contro i tribunali corrotti, colla dichiarazione della illegalità delle imposte di navigazione e con la cassazione della sentenza contro Hampden: i giudici che vi presero parte vengono posti in istato d'accusa;

Contro il *Privy Council*: viene sollevata l'accusa contro il ministro Strafford per alto tradimento, ed al suo *bill of attainder*, come alla sua condanna a morte dà il suo consenso perfino il re, tanto vile quanto egoista. Per tutto l'avvenire, però, il potere penale amministrativo, la giustizia civile del *Privy Council* e tutti gli Istituti affini alla Camera Stellata vengono aboliti mediante lo Statuto dell'anno decimosesto del Regno di Carlo I, capo 10;

Contro l'abuso del potere chiesastico è diretta l'abolizione della

High Commission Court, la quale, mediante uno Statuto del medesimo anno, capo 2, è ugualmente abolita per sempre. A questo si aggiunge l'accusa contro 12 vescovi, l'abolizione dell'ufficio vescovile ed il sequestro dei beni ecclesiastici, e, col decorso del tempo, la condanna ed il supplizio dell'arcivescovo Laud.

A ciò segue immediatamente lo scoppio della guerra civile, nella quale l'esercito del Parlamento, dopo lunghe e indecise lotte, conserva la preminenza, col passaggio al sistema delle truppe regolari assoldate. In seguito alla lotta trascinata a lungo, lo zelo ardente dei puritani, l'energia dei condottieri e la potenza pecuniaria del Parlamento creano un nuovo esercito stabile, con severa disciplina, con ufficiali eletti nel suo seno.

D'accordo colla vittoria delle armi, procedono in Parlamento, nell'esercito e nelle petizioni d'ogni specie, gli argomenti della Bibbia, coi quali le sette combattono il diritto divino del re, — con la stessa acutezza, con la stessa dialettica, con la stessa pertinacia dei teologi di Corte. Dal partito parlamentare escono, ora, gli elementi i cui ideali di Chiesa e Stato si estendono molto al di là dell'ordinamento esistente delle cose. Oliviero Cromwell fu il primo a formare un governo di tali "uomini, bene armati nella tranquillità della loro coscienza come, di fuori, di buone e ferree armature, saldi come un sol uomo". Le sette, in causa della lunga oppressione amministrativa e dell'indirizzo cattolico della Chiesa ufficiale, erano spinte al fanatismo. Per necessità intima, il sistema assolutista aveva condotto ad esagerare il principio della determinazione personale nella Chiesa e nello Stato e con ciò avviava all'ideale della costituzione repubblicana. Contro gli ultimi tentativi di uguaglianza si ribella la *remonstrance* dell'esercito, col desiderio "che la persona del re venga giudicata nell'ordinaria via giudiziaria". Tuttavia quando i *Commons*, il 5 dicembre del 1648, con voti 129 contro 83, deliberano di accettare la stipulazione della pace, l'esercito interviene: fa prigionieri 47 membri della Camera e ne dichiara esclusi altri 96. Malgrado le proteste sollevate, la minoranza rimasta continua a sedere quale *House of Commons* (il *Rump Parliament*, Parlamento mozzo) e solleva l'accusa contro il re per delitto di alto tradimento contro il popolo inglese: accusa, che, discussa innanzi ad una commissione giudiziaria, termina con la condanna e il supplizio del re.

II. Lo Stato, rimasto senza re, è diventato Repubblica, "the *Commonwealth of England*"; „ come essa chiamasi, con barbara ed impopolare espressione. Un Atto parlamentare del 19 maggio 1649 dichiara, che il popolo d'Inghilterra forma "una Comunità e un libero Stato". Il Governo monarchico e la Camera dei Lordi, mediante deliberazione del Parlamento, sono aboliti come "inutili e pericolosi alla libertà del popolo". Il governo del *Commonwealth* viene condotto direttamente dal Parlamento mozzo e dal Consiglio degli ufficiali, sotto

il protettorato di Cromwell, vigoroso e glorioso all'estero, quanto violento all'interno.

Anche questo governo si spezza contro il fondamento del *Selfgovernment* inglese. Parrocchia, Contea e Parlamento, si trovarono di rimpetto, come *disjecta membra*, dal momento in cui la Chiesa ufficiale ed i Vescovi sono lasciati da parte, i Pari ereditarii sono posti fuori di azione, le *gentry* affezionate al re spogliate dei loro diritti politici e dei loro averi, la rappresentanza delle piccole città abolita, il censo nuovamente modificato dai tentativi costituzionali della repubblica. La distruzione di queste basi rende impossibile, dal basso all'alto, il *Selfgovernment* secondo la costituzione. In pari tempo cadevano infranti i tentativi fatti per la sesta volta, per la nuova formazione della costituzione parlamentare secondo un sistema di una o di due Camere. L'ordinamento di polizia si poteva mantenere soltanto coi governatori militari; soltanto mediante il potere di polizia venivano esatte tasse inaudite, necessarie per il pagamento dell'esercito mercenario. In luogo della Camera Stellata e del supremo Consiglio ecclesiastico, il paese si vide terrorizzato da un despota ancora più severo; da un governo poliziesco, militare, che lasciava da parte il Parlamento e conculcava tutte le altre libere istituzioni del paese. Questa poteva essere una condizione transitoria, la cui durata non era voluta da alcun partito. La morte del protettore doveva condurre ad un ritorno alle antiche condizioni dei partiti, e queste, alla Restaurazione.

III. La Restaurazione di Carlo II, è la conseguenza della naturale reazione delle classi possidenti contro il regime dell'esercito e dei partiti dei puritani. Nel primo stadio della Restaurazione, i realisti e il temperato partito del centro camminano ancora sufficientemente d'accordo, con una certa moderazione forzata, riguardo all'esercito puritano ancora esistente. La loro azione comune è il ristabilimento della costituzione parlamentare, quindi il riconoscimento solenne della monarchia ereditaria, il ristabilimento della Camera alta, ristabilimento della Camera bassa, della rappresentanza, cioè delle Contee e delle solite città, lasciando da parte le riforme tentate sotto Cromwell, il ripristinamento della costituzione della Contea con l'abolizione dei governatori e, più in basso, il riorganamento della milizia come un armamento delle classi possidenti.

Deliberati questi punti di compromesso, vengono sciolti l'esercito e il Parlamento. Nel Parlamento eletto di nuovo, e che dura 18 anni, il vittorioso partito realista non conosce più limiti nella persecuzione degli avversari politici e nell'epurazione della burocrazia tanto ecclesiastica che secolare. Essendo la pluralità della burocrazia laica composta di ufficiali delle corporazioni cittadine, questa epurazione era soltanto possibile col ripristinamento dei giuramenti ufficiali, che escludevano dagli impieghi pubblici ogni avversario sincero. Coll' "Atto pel riordinamento dei Corpi morali", la confessione della illegalità della *resistance* divenne condizione dell'ammissione e della continua-

zione di qualunque ufficio cittadino. D'ora innanzi, gli eletti devono inoltre avere ricevuto anche la comunione secondo il rito anglicano non oltre un anno prima dell'ammissione all'ufficio. Allo stesso modo, si rende obbligatorio per gli ufficiali ecclesiastici, mediante un nuovo Atto d'uniformità, l'adozione del libro di preghiera anglicano, per allontanare, malgrado le promesse solenni, gli ecclesiastici presbiteriani dalle loro prebende. Leggi di polizia complementari contro le così dette conventicole, cioè, contro il culto dei dissidenti, e leggi per la restrizione del diritto di petizione e per render più rigorosa la Censura formano l'apparato ordinario di una reazione politica, il quale è ora secondato da un movimento spontaneo di ambedue le Camere del Parlamento.

Tuttavia, malgrado la partigianeria contro la Monarchia, malgrado tutto il fanatismo contro la rivoluzione e tutta l'ostentazione delle alte Università ecclesiastiche, non si può negare il fatto, che la Restaurazione sia stata un ristabilimento del Governo monarchico per mezzo delle classi possidenti, le quali, appunto perciò, più che mai, affermano le loro pretese nella Camera alta e nella Camera bassa. Il Governo di Carlo II, nella sua forma esteriore, è un governo parlamentare. Tutta la legislazione di questo tempo poggia sulla sicura maggioranza di parlamenti legalmente eletti. Altrettanto incontrastato è il diritto di imporre tasse: nessun tentativo di sotterfugi per esigere dazii, *benevolences*, prestiti forzati. Più efficacemente che mai, vengono esercitati i controlli parlamentari nell'amministrazione e il diritto di denuncia. Le manifeste trasgressioni nell'amministrazione sono più rare che sotto i Tudor. La possibilità di esse fu tolta per la maggior parte, non volendone affatto sapere i più stravaganti difensori del diritto divino della Corona e della non resistenza, della " Camera Stellata ", e della *High Commission Court*. In mezzo agli intrighi della Corte e dei partiti, per effetto dello Statuto dell'anno XVIII del Regno di Carlo II, capo 1, seguì un mutamento, secondo il quale, alle concessioni dei sussidii, è aggiunta una " clausola di consuntivo ", con la quale la Camera bassa inizia il bilancio delle spese dello Stato e, con ciò, acquista un'influenza meno visibile, ma più energica sull'andamento della pubblica Amministrazione. Non meno caratteristiche per questo tempo sono le dispute d'etichetta in ambedue le Camere.

La posizione del Governo monarchico, di fronte alle pretese aumentate del Parlamento, non era riuscita così favorevole come facevano sperare le teorie ultra realiste. Sussisteva, frattanto, ancora una grande influenza del re, in virtù della sua supremazia spirituale e delle sue prerogative secolari, mercè la nomina del *Council* e dei giudici del regno, mediante le concessioni di grazie e in virtù dell'influenza personale sui membri della Camera alta, della Camera bassa e degli importanti ufficiali locali. L'avvenire dipendeva dall'uso che sapeva fare il restaurato Governo monarchico de' suoi poteri ripri-

stinati. Più esiziali di tutti gli avversarii tornarono ora alla Camera la frivolezza immensa e la fellonia, con cui Carlo II tenne l'ufficio reale.

Il diritto di nomina dei membri del *Council* conduce, nelle mani di Carlo II, al mutamento di un rispettabile Consiglio di Ministri in un "Gabinetto", svergognato. Anche dopo l'abolizione dei poteri giudiziarii del Consiglio rimase a questo Gabinetto la deliberazione di misure importanti della politica interna e tutto il campo della politica estera. È noto storicamente l'uso fattone sotto il Ministero della Cabala (1), come pure sotto l'amministrazione di Desbury e di Danby, come gl'interessi nazionali e quelli della Chiesa nazionale venissero, anno per anno, venduti a Luigi XIV, verso pagamento di fondi segreti; e come Carlo, negli affari più piccoli, non avesse altra mira che di vendere al re francese i suoi servigii, al prezzo il più elevato che fosse possibile. Siccome la responsabilità giuridica dei ministri di Stato, per le violazioni di legge, non era affatto sufficiente contro un tradimento da parte dello stesso re, si comprende di leggieri come il Parlamento dovesse riuscire ad estendere il diritto di mettere in istato di accusa i ministri altresì alla *honesty, justice and utility* dell'amministrazione ministeriale, — e come questo sia già stato fatto valere principalmente nell'accusa contro Danby ed abbia condotto all'istituto della così detta responsabilità politica dei ministri.

A tal fine, il diritto di nomina dei giudici del regno era già stato messo in uso da Carlo I, per rendere i giudici, mediante l'influenza della Corte, strumenti d' un governo incostituzionale. Il secondo periodo degli Stuardi si lasciò indietro il primo anche in ciò. Durante questo regno, per motivi politici generalmente conosciuti, vennero licenziati 3 Lord-cancellieri, 3 *Chief Justices* e 6 giudici supremi, e riempiti i posti vacanti con servitori arrendevoli. Con questo personale giudiziario si abusò, nel modo più ignominioso, delle leggi elastiche sull'alto tradimento, sull'insurrezione, sui libelli, e della censura: gli omicidii giudiziarii contro lord Guglielmo Russel ed Algernon Sidney vennero dal re stesso preparati accuratamente e portati a compimento; furono pure manomesse le odiate costituzioni cittadine. Anche l'influenza personale della Corte sul Parlamento e la nomina degli ufficiali pubblici vennero esercitate da Carlo II in un modo che procurò al Parlamento lungo, la denominazione di *Pensionary Parliament* e portò la corruzione in tutti i rami dell'Amministrazione.

Con questi mezzi di governo è facile comprendere come, nel corso di un Parlamento prolungato per 17 anni, l'opposizione sia ridestata da un "partito nazionale", e proceda gradatamente più audace. Una solenne risposta contro l'abuso del potere giudiziario fu l'Atto dell'*Habeas-corpus* e il riconoscimento del principio fondamentale della

(1) Così chiamato dalle iniziali dei nomi dei cinque Ministri.

irresponsabilità del giurì, in una celebre sentenza del 1679. La risposta al fondato sospetto di un ritorno alla Chiesa cattolico-romana fu il *Test-Act* del XXV anno del Regno di Carlo II, c. 2. Così, dal basso all'alto, lo spirito del *Selfgovernment* e il senno incorruttibile dell'ufficio dei giudici di pace e delle *jury*, procurarono nuove energie all'opposizione parlamentare. Questo spirito, fra tutti gli errori dei partiti, vuole da ultimo, a poco a poco, dentro e fuori, giustizia, e rende questo tempo l'era " *of good laws and bad government* ", l'epoca delle buone leggi e del pessimo Governo, come la ha definita Fox.

IV. L'esilio degli Stuardi segue a questi avvenimenti, dopo alcuni intervalli. L'opposizione, negli ultimi anni del regno di Carlo II, era passata a misure pericolose. Il *bill* per l'esclusione di un successore cattolico al trono, — *bill*, che venne sollecitato da una frazione del Parlamento — conduce, dal 1681, ad una scissura ed alla rivolta. L'opposizione s'era avanzata fino ad un punto, nel quale essa minacciava la monarchia ereditaria. E qui ora si presenta, per la prima volta, quella incertezza del partito, che si è rinnovata periodicamente sino ad oggi. Si sviluppa una lotta elettorale inaudita, nella quale i partiti si designano col nome di Petenti e di Ricusanti. Ma la mordacità del partito avverso chiamava i realisti col nome di *Tories* e il partito nazionale chiamava i suoi avversarii col nome di *Whigs*. Presto i fautori dell'esclusione (Petenti) perdettero la maggioranza, e cominciò una forte reazione, la quale aprì una violenta campagna contro le costituzioni cittadine delle borgate parlamentari, le abolì col mezzo di giudici servili e, mediante nuove Carte, le fece sostituire secondo l'esempio oligarchico.

In mezzo a questa corrente favorevole, salì al trono Giacomo II. La Camera di recente elezione dichiarava ogni proposta di mutamento nella successione al trono delitto di alto tradimento e accordava 700,000 lire sterline per un esercito permanente dopo la repressione della rivolta di Monmouth. La lealtà della *gentry* nazionale, la pusillanimità delle corporazioni cittadine, un esercito permanente arruolato sollecitamente con un devoto corpo d'ufficiali, la maggior parte cattolici irlandesi ed inglesi, un collegio di giudici servile e senza coscienza, l'alto clero col suo articolo di fede della *non resistance*, i dissensi delle sette protestanti fra loro aprivano una prospettiva tutt'altro che favorevole. Nondimeno, dura la campagna contro le corporazioni cittadine, e si continuano ad occupare sistematicamente, con persone devote, gli uffici corporativi. Il trionfo, solennizzato da Giacomo sulla ribellione inconsulta di Monmouth, fa maturare tanto più rapidamente il suo disegno personale, il progetto cioè di compensare l'affezione del suo popolo abbattendo la costituzione.

Il punto vulnerabile, che Giacomo credeva di avere trovato per i suoi piani, consisteva nella supremazia ecclesiastica e nel diritto di dispensa del re. Le linee di confine della costituzione sembravano

lasciare ancora una via aperta al disegno di ricondurre la Chiesa romana, e, con la Chiesa romana, la nazione, alla monarchia di diritto divino.

Per quanto potessero queste misure corrispondere alla dottrina dei gesuitici consiglieri del re, altrettanto opposte e ripugnanti erano al fondamento della costituzione inglese, secondo i rapporti giuridici e all'autorità delle classi e della Chiesa d'Inghilterra. Il Clero della Chiesa nazionale, nella sua posizione autorevole sì ecclesiastica che politica, la cavalleria, nella sua sommissione alla "Chiesa d'Inghilterra", ed alla costituzione militare, le città nelle loro reminiscenze puritane, l'intera nazione nel suo orgoglio geloso della Chiesa nazionale erano offesi mortalmente. I primi sintomi della resistenza nel partito appunto della *non resistance*, e un rifiuto dei vescovi avrebbero potuto mettere il re sull'avviso. Ma Giacomo, inflessibile, fanatico nella sua fede, nell'infallibilità delle sue deliberazioni gesuitiche, pessimista nelle sue idee sugli uomini, procede diritto alla meta. Onde ne seguono, prescindendo dai particolari drammatici, la coalizione dei due partiti, rappresentanti le dottrine della resistenza e della non resistenza sino alla vera resistenza armata, la chiamata del luogotenente dei Paesi Bassi, la fuga del monarca abbandonato da tutti, la convocazione del "Parlamento convenzionale", il passaggio della Corona, rimasta "vacante", al principe di Orange, il consolidamento formale secondo la convenzione tra il principe ed il Parlamento, con cui tutte le precedenti violazioni delle Prerogative vengono dichiarate illegali.

Questa "gloriosa rivoluzione", com'essa venne subito chiamata, non procedette da un programma di partito, bensì dal riconoscimento di comuni condizioni preliminari, sotto la cui egida la nazione d'ora innanzi voleva vivere. Il terreno, sul quale si trovarono insieme i due opposti ideali politici, era la domanda d'un governo dello Stato e della Chiesa secondo le leggi del paese. Su questo terreno, addivennero ambedue i partiti a formulare i principii uniformi, secondo i quali deve essere, d'ora innanzi, condotto il governo del regno, coi 13 articoli della "dichiarazione dei diritti", che dichiararono illegali la sospensione e la dispensa dalle leggi, il mantenimento d'un esercito permanente, la riscossione delle imposte senza il consenso del Parlamento e le altre prerogative di cui si era abusato.

Il dramma finale degli Stuardi e la generazione che lo precede sono diventati, per la vita della nazione, il periodo d'un progresso gigantesco della coscienza individuale degli affari politici e delle cose umane in generale. La coscienza di ciò che importa ad uno Stato libero, già propria alla nobiltà della *Magna Charta*, rivive ed in alto grado nella generazione presente. La scuola della vita comunale e la sua formazione collettiva in Parlamento danno ai partiti la conoscenza dello Stato ed un'influenza efficace sullo Stato medesimo. L'abitudine della vita dei comuni e la sua forza moralmente purifi-

catrice abbattano, dal basso all'alto, la corruzione nello Stato, che la Corte degli Stuardi aveva sparsa intorno a sè. Come nelle epoche scorse, anche in questi tempi profondamente agitati, segue il suo cammino tranquillo e continuato una formazione legale, base decisiva per lo sviluppo successivo della costituzione. Tale è:

V. Il consolidamento dei rapporti fra le classi sociali. — Col periodo dei Tudor e degli Stuardi era stato nuovamente occupato uno spazio di sei generazioni; spazio, il quale contrassegna, nell'evo medio, all'incirca le epoche nelle quali si compiono le grandi formazioni delle classi sociali nel mondo civile europeo. *Lordi e gentry* si avvicinano, in questo periodo, talmente gli uni agli altri, da dare origine alla definitiva formazione di una grande classe governante. L'antica posizione dei Baroni quali padroni personali d'un sèguito esercitato nelle armi da lungo tempo è cessata. Anzi, il centro di gravità dell'attività pubblica del possesso e della sua influenza è trasferito all'amministrazione militare ed a quella di polizia. Le grandi dignità di queste amministrazioni si trovano ora nella condizione nella quale si erano trovati i *seigneurs* del medioevo. L'influente partecipazione all'azione dello Stato giace, in primo luogo, nelle Commissioni di pace, che, per la maggior parte, coincidono col personale dell'amministrazione militare, alla cui testa, quale *custos rotulorum* e contemporaneamente Lord-luogotenente della milizia, è un lord secolare, appartenente al Parlamento. Nel periodo degli Stuardi, questa recente condizione di cose ha trovata la sua espressione in un aumento in massa dei Pari d'Inghilterra. Al tempo dei Tudor, il numero complessivo dei Pari simultanei aveva raggiunto il massimo di 59. Giacomo I ne credè 62 di nuovi, Carlo I, 59, Carlo II, 64, Giacomo II, 8, e in tutto, 193. E già questo aumento numerico doveva determinare il nuovo concetto fondamentale, il quale cominciò a considerare i Pari come una classe ereditaria, ufficio concesso mediante patente, fra le *gentry*, non già come una classe di governanti per se stessa. La Restaurazione completa questa situazione politica con la radicale abolizione del vincolo feudale, mediante lo Statuto dell'anno XII del Regno di Carlo II, capo 24. Alla fine di questo periodo, la nobiltà inglese è già diventata una " *gentry* potenziale „ — Tuttavia, questa stessa *gentry* si estende, in ogni generazione, col possesso e con le cariche pubbliche, che essa esercita. Già, sotto Enrico VIII, la guerra civile nel XVII secolo aveva condotto la legge sull'allargata libertà di testamento ad uno svariato mutamento di possessi, nel quale entrano in gran numero altresì le classi cittadine che si sono arricchite. I nuovi possidenti, col mezzo della Commissione di pace e del Parlamento, passano affatto, dapprima politicamente e dopo qualche tempo anche socialmente, nelle file dell'antica *gentry*. Siccome però le Commissioni di pace e il Parlamento abbracciano pure cariche cittadine, così anche queste entrano sempre più numerose nelle file della *gentry*.

I possessori d'una tenuta franca nella Contea con diritto di elezione e gli abitanti delle città con diritto di far parte dei corpi municipali appariscono, accanto a quelle *gentry* allargate, come una vera *Casta media*, con proprii diritti politici. Nella Contea, questa stessa casta veniva limitata dal vecchio censo richiesto pel servizio dei giurati, di 40 scellini di rendita fondiaria d'un *freehold*. Nelle città, i limiti dipendevano dai rapporti elettorali artificiosi e svariatamente disposti della *corporation*. Con la secolarizzazione, colla libertà di testare, colla progressiva cultura del suolo, col commercio rialzato, con la navigazione e con l'industria sono pure cresciute la sfera d'azione e l'importanza economica di questa classe media.

Le classi, prive del diritto elettorale, erano bensì, in città e in provincia, personalmente libere; e, nel diritto di famiglia e nel possesso equiparate alle classi più alte. Socialmente e giuridicamente, anche questa classe appare di qualche po' innalzata; gli ultimi rimasugli sporadici della servitù personale sono spariti. I *copyholders*, gli antichi *villani*, da fittaiuoli sono diventati parte possidenti ereditarii, parte per lo meno protetti contro arbitrarie privazioni del possesso. La schiavitù nel fondo continuava soltanto in forma di aggravii reali e di imposte nel cambio di possesso. La condizione dell'artigiano, che non possedeva terre si è elevata mediante il crescente benessere e la protezione delle arti e dei mestieri, accordata dalla legislazione dei Tudor come un equivalente della loro polizia sul lavoro e sulle industrie. Anche per le classi lavoratrici, prive di possesso, la legislazione dei Tudor ha provveduto in modo completo, con cura paterna, regolando i prezzi dei viveri e le mercedi. La Restaurazione ha esercitato una pressione piuttosto contro i sentimenti politici, non già contro la condizione sociale delle classi inferiori. Non si appalesa, in ispecie, alcuna tendenza per estendere la polizia sul lavoro.

Le basi parlamentari di questo potere politico erano, in questa guisa, rese così inalterabili, che le violenze di Carlo I e di Giacomo II, quelle di Cromwell e dei puritani potevano superare due rivoluzioni monarchiche, una rivoluzione repubblicana ed una parlamentare, senza lasciarne traccia esteriore.

§ 7.

VI. Governo Parlamentare del secolo XVIII. (1)

Con la Riforma, la Rivoluzione, la Restaurazione e con l'esilio degli Stuardi sono stabiliti saldamente i confini della Autorità politica

(1) Per una esposizione più estesa, e per le fonti e la letteratura vedi GNEIST, *Storia della Costituzione inglese*, pag. 628-715. Per le discussioni parlamentari, si veda la

in Inghilterra, la costituzione dello Stato ha raggiunta una perfezione formale. Un mutamento esteriore avviene in seguito all'unione della Scozia (1706) e dell'Irlanda (1801). Prescindendo da ciò, la salita al trono di Guglielmo III segna, con la dichiarazione dei diritti, il principio della forma di Governo parlamentare di partito, che richiede un cenno delle basi inferiori di questo potere politico nel secolo XVIII.

Come per lo innanzi il Governo monarchico è la fonte, il tribunale è la barriera, la legge è il supremo regolatore di questi poteri dello Stato. In questi elementi però è entrata, dal tempo di Edoardo I, mediante la legislazione di quattro secoli, una relazione di reciprocità, che abbraccia Stato e società, Stato e Chiesa, amministrazione locale e caste, entro saldi confini giuridici. Queste barriere, postesi spontaneamente dal Governo monarchico, non agiscono meno dei limiti giuridici del Parlamento e dei partiti, quale protezione ad un tempo giuridica delle caste, delle corporazioni e degli individui. La santità e l'invulnerabilità di questo ordinamento sono riconosciute mediante l'accordo di tutti e due i grandi partiti della nazione, verso la fine del regno di Giacomo II; e tutte le formazioni dei partiti, tutte le agitazioni partigiane poggiano, da questo tempo, sulle seguenti basi prestabilite:

I. Ristabilimento della monarchia ereditaria. — La deposizione di Giacomo II dal trono aveva messo in evidenza di nuovo la serie delle lotte e delle rivoluzioni, che, fin dal tempo dei Normanni, avevano accompagnata ogni interruzione della legittima successione al trono. Ad impedire tali conseguenze, i due partiti, dopo lunghe incertezze e discussioni, vennero alla seguente risoluzione:

“ che il re Giacomo II, avendo tentato di abbattere la costituzione del regno, rompendo il patto originale tra re e popolo, e dappoichè il re stesso, su consiglio dei gesuiti e di altre malvagie persone, ha violato le leggi fondamentali, e si è egli stesso allontanato da questo regno, ha rinunciato al Governo e così il trono è vacante „

Quando, però, verso la fine del regno di Guglielmo III, si prevedeva la mancanza di una discendenza maschile, seguì l'*Act* definitivo of *Settlement* (12 et 13 Will III, c. 2) col quale, nel caso della mancanza

Parliamentary History, vol. V-XXXVI; si estende fino al 12 agosto 1803, con cui quest'opera enciclopedica si chiude e viene proseguita sotto il titolo *Hansard's Parliamentary Debates*, in serie di 100 volumi. Verso la metà del periodo, venne alla luce lo scritto universalmente celebre di BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*, nella prima edizione il 1765, e sino alla fine del secolo, in altre undici edizioni. Per un'idea generale della ricca letteratura di Scienze politiche, rimando il lettore a R. DI MOHL, *Letteratura delle Scienze politiche*, volume II, 1856, pag. 3-326. Per l'Amministrazione Comunale appare, in questo tempo, quale scritto principale: BURN'S, *Justice of the Peace*, nella prima edizione, del 1755, in due piccoli volumi; ora, nella 30ª edizione, in 5 grossi volumi. Per la Storia del Parlamento, l'opera principale è quella di T. ESKINE MAY, *Constitutional History since the accession of George III*, vol. I, 1861.

d'una discendenza protestante di Carlo I, la Corona ritornava alla Elettrice Sofia d'Annover, quale figlia della principessa Elisabetta, figlia di Giacomo I, la cui discendenza agnatice protestante è chiamata a succedere al trono e regnò fino ad oggi.

II. Regolamento dei diritti dell'Autorità dello Stato mediante la legge. — Il medioevo germanico mostra già la tendenza nazionale, unitamente al regno ereditario, di regolare col mezzo di norme l'esercizio dei diritti di governo che legano reciprocamente re e popolo. Alla fine del medioevo, questa specializzazione è tanto progredita nel Continente, che lo sviluppo completo di un legale diritto amministrativo è considerato come l'opposizione principale del moderno potere dello Stato, tanto contro il precedente medioevo, quanto contro il mondo antico. In Inghilterra, la lunga lotta contro l'assolutismo del regno normanno e il secolo del mal governo degli Stuardi hanno introdotto la specializzazione di queste norme legali in tutti i campi della politica interna fino agli estremi limiti del possibile.

L'ordinamento dell'Autorità militare poggia, legalmente, sulla distinzione fra l'ordinaria costituzione dell'esercito, della milizia nazionale e la formazione straordinaria di un esercito stanziale. Le leggi sulla milizia del XVIII secolo, secondo molte leggi supplementari, vengono consolidate nello Statuto del XXVI anno del Regno di Giorgio III, c. 107, nella qual forma la milizia ha continuato da quel tempo sino al 1802. Questa legislazione non fissa, però, soltanto il numero complessivo, l'obbligo personale dei soldati di prestare servizio, il modo di riscatto e le basi delle esenzioni, ma altresì la composizione dei corpi militari e il tempo della ferma; innanzi tutto, però, la composizione delle Commissioni amministrative e il censo degli ufficiali. Il tutto appare come un armamento delle classi possidenti contro possibili attacchi dal basso o dall'alto. Il rigido Governo militare di Cromwel, come pure i tentativi di ribellione da parte di Giacomo II avevano inoltre lasciato l'impressione, che ogni esercito permanente sia un pericolo per la costituzione e costituisca una irreconciliabile opposizione contro i diritti delle classi sociali. Tuttavia, siccome non sembrava che dovesse mancare un tale esercito per i possedimenti coloniali e per la potenza d'Inghilterra, così venne tollerato, dal 1688, un esercito permanente, alle seguenti condizioni singolari:

- 1) che si riconosca ogni anno, che l'esistenza di un esercito permanente in tempo di pace è contraria alla costituzione (*against law*);
- 2) che si riconosca pure ogni anno, che questo esercito non è necessario per il mantenimento dell'ordine nello Stato, ma soltanto "proporzionale al mantenimento dell'equilibrio delle potenze in Europa";
- 3) che le spese dell'esercito rimangano dipendenti da una libera concessione annuale della relativa spesa da parte della Camera bassa;
- 4) che le necessarie autorità disciplinari e di comando della

Corona siano conferite, come poteri straordinarii, dal Parlamento di anno in anno, mediante un *mutiny Act*;

5) finalmente, che secondo il sistema prevalso completamente nel corso del secolo, mediante l'acquisto della patente da ufficiale, i posti di ufficiale restino riservati ai figli delle classi dirigenti.

L'ordinamento della sovranità giudiziaria stabilisce tutto ciò che appartiene all'amministrazione giudiziaria, le norme del diritto privato e del diritto penale, la nomina del tribunale e i procedimenti che regolano i diritti della parte avversaria e in parte ancora il diritto popolare e la pratica del tribunale (*common law*), ma modificata, dal tempo di Edoardo I, mediante i numerosi Statuti, i quali, come la stessa *common law*, non possono venire mutati che mediante una legge. Per l'ufficio dei giudici del regno prevale di nuovo la nomina a vita fin dal tempo di Guglielmo III; nomina, che viene sanzionata legalmente dall'*Act of Settlement*. Il censo dei giurati è stabilito (4 et 5 *Will. et M.*) in 10 lire sterline di reddito, derivante da *freehold* ovvero da *copyhold*.

L'ordinamento del potere di polizia è già progredito, nel periodo dei Tudor e degli Stuardi, con una interminabile serie di leggi speciali di polizia di sicurezza, sulle industrie, sui costumi, sul lusso, sui poveri, sul lavoro, sulle strade ecc. Questo ampio disegno s'allarga però sempre più, dovendo ogni nuovo mutamento intorno a ciò seguire mediante statuti parlamentari. Tuttavia questa legislazione non basta, abbisogna, anzi, d'un complemento sopra innumerevoli punti, con un ritorno agli antichi poteri di polizia dei giudici di pace, poteri stabiliti saldamente col mezzo della pratica amministrativa e col ritorno altresì ad altri giudici di pace secondo la "*common law*"; come pure, d'altra parte, abbisogna d'un complemento mediante disposizioni locali.

L'ordinamento legale del potere finanziario poggia ancora sulla distinzione di una entrata ordinaria e di una entrata straordinaria del re. La *ordinary revenue* abbraccia le antiche entrate ordinarie che spettano al re, indipendentemente da una concessione parlamentare. Questo patrimonio primitivo è bensì diminuito fortemente con l'alienazione in massa dei domini, coll'abolizione dei diritti feudali ecc.; anzi, in seguito alla disordinata amministrazione, la Corona si trovò, sotto Giorgio III, aggravata di debiti così enormi che questo monarca preferì di cedere al Parlamento, secondo un accordo, l'amministrazione dei beni della Corona e di accettare (1 *Geo. III, c. 1*) in cambio una somma fissa sulle rendite dello Stato, la lista civile. La *extraordinary revenue*, al contrario, comprende l'entrata ricavata, per concessione parlamentare, dalle imposte dirette, dai dazii e dalle *excise*. I grandi e continui bisogni dello Stato nel secolo XVIII e l'origine d'un debito pubblico non consentono più a lungo di fondare l'economia dello Stato inglese su periodiche "concessioni di sussidii". Nel corso del secolo XVIII sono perciò mutati tutti i sussidii, fino

allora in uso, in tasse permanenti; le imposte ed i dazii da riscuotersi non sono più " concessi ", ma esatti, in virtù della legge, come tasse di Stato. Soltanto nell'introduzione delle moderne tasse sul reddito e nel legale riordinamento della recente tariffa doganale, è provveduto di nuovo ad un'instabile forma per una modica quota delle imposte dirette e poi singoli articoli della tariffa doganale. Più che in tutto il resto, si mostra la perspicacia delle classi dirigenti d'Inghilterra nella nuova formazione di una stabile entrata dello Stato (tesoro), nella dichiarazione di permanenza delle imposte ordinarie, nella limitazione della concessione del bilancio alla quota oscillante dell'entrata dello Stato. Col riordinamento legale dei dazii e delle tasse, prevale, anche nelle leggi finanziarie, la più esatta specializzazione, la quale fissa soggetto, oggetto, modo e misura delle tasse fino ai limiti del possibile. Un severo regolamento legale prevale altresì nel sistema delle imposte comunali, per le quali, con più di cento leggi e con la pratica giudiziaria, sono stabiliti esattamente soggetti, oggetti e modi dell'imposizione e non è accordata alle amministrazioni comunali alcuna autonomia nella quota delle imposte, ma soltanto la facoltà di adeguarla ai bisogni annuali ed una cooperazione nell'imposizione delle tasse (estimo).

Il potere ecclesiastico, finalmente, e la supremazia vengono regolati mediante gli Atti d'uniformità e di supremazia di Elisabetta e mediante le leggi complementari della Restaurazione; i diritti del potere politico contro eventuali attacchi degli organi chiesastici vengono regolati mediante le leggi sul *praemunire*, così pure le alienazioni di mano morta e le leggi connesse. L'Atto di unione con la Scozia aggiunge nuove garanzie di immutabilità alla costituzione della Chiesa Anglicana.

Malgrado l'espansione di questa legislazione, la concorrente relazione primordiale tra legge e ordinanza è rimasta nel diritto amministrativo. Tuttavia, in seguito al mal governo degli Stuardi, l'amministrazione interna è talmente preoccupata dalla legislazione, che, dove il potere autoritario si volge direttamente alla persona od alle sostanze dei sudditi, il campo d'un indipendente diritto d'ordinanza appare assai limitato. Il beneficio del riordinamento legale riesci un inceppamento sensibile, che dava all'amministrazione un carattere oltre modo goffo, il quale soltanto potevasi vincere gradatamente con una più stretta relazione di fiducia tra Ministero e Parlamento.

III. Formazione del Selfgovernment. — L'esercizio dell'Autorità dello Stato così regolato, era legato, saldamente e proporzionatamente, mediante la legislazione, dal tempo di Edoardo I, con le Contee, coi distretti ufficiali (*hundreds*) e con le città. Se, per questo legame, si usò l'espressione " Amministrazione autonoma ", (che, anche in Inghilterra, non è stata mai definita legalmente), era necessaria, in ogni caso, una distinzione tra l'amministrazione auto-

noma governativa, che per autonomasia si esprime con la parola *Self-government*, autogoverno, e l'amministrazione autonoma economica, che ha il suo centro di gravità nel sistema delle imposte comunali, della loro erogazione e del loro impiego.

L'amministrazione autonoma del potere esecutivo si collega ai più alti uffici, formatisi di già nel medioevo, uffici le cui competenze parte sono regolate col mezzo della *common law*, parte mediante Statuti parlamentari. L'amministrazione dello Stato inglese non ebbe, fino ai tempi più recenti, altri organi dell'amministrazione provinciale, circolare, distrettuale e locale che questi uffici nella cerchia delle assemblee comunali. Appunto per questo il loro distintivo generale comune è che essi vengono considerati come prete funzioni ufficiali, che soggiacciono alla responsabilità civile e penale, al diritto d'ispezione, al potere d'ordinanza, come pure al diritto di licenziamento, corrispondentemente al concetto tedesco di un " diretto ufficio dello Stato „. Sono questi gli uffici dello *Sheriff*, dei giudici di pace, del *Lord-lieutenant*, dei *Deputy-lieutenants* e dei *Coroners*; quest'ultimo ufficio, occupato in modo esclusivo per elezione popolare, era sempre amministrato imperfettamente. Ai giudici di pace, quali ufficiali esecutivi, sono subordinati i *Constables*; in posizione un po' più indipendente, l'amministratore dei beni della Chiesa, dei poveri e delle strade. Ad ognuno di questi uffici si collega una dottrina di diritto amministrativo, parte secondo la *common law*, parte secondo Statuti parlamentari. Quale efficace anello di congiunzione, si aggiungono inoltre a questo sistema di singoli uffici:

La giuria di accusa nelle Assise e nelle Corti trimestrali;
l'azione delle classi medie nelle giurie di sentenza;

la partecipazione della popolazione all'obbligo di denuncia e di testimonianza;

finalmente, l'azione nelle Commissioni di estimo per la *land tax*, che, dal tempo della guerra civile, s'identificano sempre più, tanto nel procedimento personale che nell'andamento amministrativo, con l'ufficio dei giudici di pace; lo stesso sistema si estende alle *assessed taxes*, come pure, sulla fine del secolo, alle tasse sul reddito introdotte da Pitt.

L'indipendenza dei funzionari del *Selfgovernment* e, con ciò, l'indipendenza dell'amministrazione comunale stessa poggiano sulla condizione dell'ufficio onorario, il quale accorda a chi lo esercita in virtù del possesso l'indipendenza del magistrato.

L'amministrazione autonoma economica ha le sue radici, primieramente, nell'unione economica dei piccoli comuni provinciali e nei bisogni chiesastici delle parrocchie; comunione, che è diventata in Inghilterra il principale legame per una costituzione comunale locale. La legislazione successiva ha reso, però, le funzioni più importanti e più dispendiose della così detta polizia del benessere pubblico, argomento di disposizioni generali. Perciò, nell'influenza scambievolmente, sta

la sollecita introduzione dell'economia pecuniaria nella vita comunale inglese. L'amministrazione autonoma economica ha quindi il suo centro di gravità nel sistema delle imposte comunali, le quali, nel secolo XVIII, appariscono nelle seguenti cinque forme:

1) La *Church Rate*, imposta chiesastica, deliberata dalle adunanze parrocchiali secondo i bisogni annuali;

2) La *Poor Rate* della legge di Elisabetta, intimata secondo il bisogno degli ispettori dei poveri, salita già, nell'anno 1801, a quattro milioni di lire sterline;

3) La *County Rate*, consolidata, mediante lo Statuto del XII anno del Regno di Giorgio II, c. 29; come tassa di polizia e prelevata secondo il ruolo delle tasse per i poveri;

4) La *Borough Rate*, per l'amministrazione cittadina di polizia e giudiziaria, secondo gli stessi principii;

5) La *Highway Rate*, la quale coi servizi manuali e colle servitù di trasporto provvede alla manutenzione stradale.

L'importo complessivo delle imposte comunali superò, verso la fine del secolo, l'antiquata imposta fondiaria dello Stato di più del quadruplo, e nell'anno 1803 sañ a 5.348.000 lire sterline. Per questa massa d'imposte si sono determinati gli uffici degli ispettori dei poveri e delle vie, formatisi nel periodo dei Tudor, ispettori, che, sulla base della capacità tassabile dei comuni locali, conservano una posizione un po' più indipendente. La loro funzione è l'estimo, la riscossione e l'impiego delle imposte locali e la convocazione dell'adunanza parrocchiale per le deliberazioni ad esse relative. Uniti a questi uffici comunali sussistono le assemblee comunali locali come organi dell'amministrazione autonoma economica. Con ciò, si spegne evidentemente la costituzione cittadina, così che le assemblee comunali vengono costituite da stabili Giunte (*select vestries*).

La coesione tra l'amministrazione autonoma del potere esecutivo e quella economica viene ristabilita colla formazione dell'istanza superiore pei comuni locali per parte di ufficiali superiori del *Selfgovernment*, fin dove lo richiede la necessità, per assicurare l'esecuzione delle leggi nell'amministrazione locale. La loro competenza ufficiale forma una parte integrante del diritto amministrativo dello Stato, in unione alle autorità centrali e ai giudici del regno. Il sistema delle imposte comunali forma una parte integrante dell'economia dello Stato, in un rapporto razionalmente ordinato con le imposte dello Stato medesimo. Ambedue gli elementi sono inseparabili l'uno dall'altro; però così, che, nell'una parte domina il carattere dell'amministrazione del potere esecutivo; nell'altra predomina l'elemento delle imposte ed è controllato soltanto per mezzo dell'ufficio del potere esecutivo. La somma di quest'attività personale forma, però, l'essenza dell'amministrazione interna nazionale, come essa si è esplicita dalle basi più semplici dello Stato medioevale. È ben evidente in quale misura questa attività individuale, nell'esercizio di un supremo ordinamento, dovesse

determinare lo spirito d'un corpo elettorale, che, nel secolo XVIII, era limitato, tutt'al più, a 200.000 persone! Immediatamente a ciò si collega:

IV. Lo sviluppo della giurisdizione amministrativa. — Fin dai tempi della *Magna Charta* s'era proclamata, in Inghilterra, una serie di nuove massime amministrative, prima nelle *Carte* reali, più tardi nelle *Assises* e negli Statuti parlamentari, nella fiducia che la massima enunciata venisse anche osservata. Però l'Inghilterra ebbe per tempo a sperimentare, che, sotto un governo di partito, queste norme non venivano seguite; e, nei secoli successivi, il mal governo degli Stuardi mostrò, che anche la responsabilità dei Ministri non bastava per ciò: come, anzi, abbisognasse una speciale protezione legale per gli innumerevoli Atti particolari dell'autorità suprema, i quali intaccavano, giorno per giorno, la civile cerchia giuridica.

I tribunali ordinarii si mostrarono insufficienti a tale scopo; poichè l'*ordo iudiciorum* si limitava, fin da principio, alle tradizionali contese per la protezione dei diritti privati e per la concessione dei risarcimenti penali. Le norme legali di nuova creazione, per l'esercizio dei diritti della sovranità dello Stato, non appartennero, in nessun tempo, alla competenza dei *judge and jury*.

Senza dubbio, anche i tribunali ordinarii servono indirettamente a determinare i limiti del diritto pubblico, decidendo essi, a mo' d'esempio, sulla competenza di tutti gli organi dell'amministrazione dello Stato, mediante le sentenze penali o per trasgressioni d'ufficio. In misura ancora più vasta, una giustizia penale serviva a determinare i limiti e l'interpretazione delle leggi amministrative regali, di polizia, dei dazii e delle imposte.

Questa protezione giuridica si dimostra, però, insufficiente di fronte all'inevitabile influenza dei partiti sull'Amministrazione. La forma di governo degli Stuardi riuscì decisiva, anche in questo rapporto, per il completamento di un controllo giuridico su tutte le parti del diritto amministrativo, esposte all'abuso dei partiti.

Come già in Germania, le prime disposizioni di questa specie si univano ad un controllo giuridico, che veniva accordato ai tribunali aulici relativamente al mantenimento delle disposizioni di polizia, le quali formano il centro di gravità del sistema, cui si collegano i domini meno importanti. Questa giurisdizione amministrativa suppone però una distinzione di due specie, essenzialmente diverse di norme amministrative. Una classe, quella delle leggi penali di polizia, è rivolta all'indirizzo dei sudditi ed abbraccia quelle parti dell'ordinamento di polizia, le quali vengono amministrate per mezzo di ordini semplici e diretti, e per mezzo di divieti. La sommaria giurisdizione penale dei giudici di pace mantiene, in Inghilterra, questo campo in un procedimento penale abbreviato, sotto la denominazione di *convictions*, analogo al sistema tedesco delle "trasgressioni". L'altra classe, al contrario, quella delle leggi amministrative di

polizia, riguarda l'indirizzo delle autorità e provvede a quei bisogni dell'ordinamento civile, i quali non si possono mantenere per mezzo di semplici ordini o proibizioni verso i sudditi, ma soltanto col mezzo di ordini, disposizioni e misure del potere esecutivo per i casi particolari, dopo un esame preventivo dello stato delle cose, cioè nelle forme di un decreto, di una disposizione amministrativa, che il diritto amministrativo inglese precisa tecnicamente con la denominazione di *order*.

Una giurisdizione amministrativa complementare era necessaria appunto per quest'ultimo campo, cioè per quelle leggi e disposizioni, le quali formano le norme direttive per l'azione dell'autorità. Il controllo giuridico di un'azione delle autorità si ristabilisce, però, in modo corrispondente, soltanto entro l'ordine delle Autorità stesse. Già, nel sistema amministrativo normanno, si era formato per questo una ricca serie di controlli amministrativi, la quale aveva raggiunto il suo apogeo normale nel periodo dei Tudor. Col mezzo del diritto penale disciplinare, o d'ordinanza, si ottiene un procedimento legale degli ufficiali, pena il licenziamento dall'ufficio, ovvero una punizione sommaria. In forza del diritto d'ispezione, un atto illegale o indebito delle Autorità è mutato o revocato mediante l'autorità superiore. Finalmente un'istanza di ricorso si forma mediante la duplice applicazione del diritto d'ispezione, il quale entra in azione non soltanto per ragioni d'ufficio, ma ancora più frequentemente su proposta delle parti interessate.

Nell'epoca dei Tudor, il *Privy Council* (oltre alle Corti del Regno come autorità superiori agli *Justiciarii pacis*) formava l'istanza generale d'ispezione e di ricorso, che soggettava ad una revisione gli atti amministrativi emanati dalle autorità inferiori e che abolì o mutò secondo le circostanze (1). Il grave abuso di questi poteri reali, sotto Carlo I, condusse però, collo Statuto del XVI anno del Regno di Carlo I, c. 10, all'abolizione della "Camera Stellata", per cui è tolta al *Privy Council* ogni "giurisdizione", del re nel Consiglio, cioè, ogni specie di decisione giuridica sui ricorsi (*complaint*), sulle petizioni ovvero su altre istanze. Siccome però rimase indispensabile, nell'amministrazione nazionale, una suprema Corte d'appello, per rimediare alle giuste lagnanze, così si affidarono fin d'allora, in nome del re, ai giudici delle Corti del Regno, i rescritti (*writs*) relativi. La suprema Corte giudiziaria (in massima il *King's Bench*) diventò così un supremo tribunale amministrativo, in forza d'un controllo giuridico di nuova creazione per quest'azione delle autorità, formatasi soltanto nell'avan-
zato medioevo, appunto come in Germania.

In entrambi gli Stati si faceva la prova, che un lontano collegio

(1) La posizione dell'istanza di ricorso e d'ispezione, nel periodo dei Tudor, è molto analoga agli odierni sistemi amministrativi del Continente. Confr. GNEIST, *Storia della Costituzione inglese*, pag. 585-587.

di giudici potèva rimediare poco efficacemente agli abusi tendenziosi dei pubblici funzionarii. Per rendere più efficaci queste querele giudiziarie, era anzi necessario uno sviluppo del sistema autoritario nelle amministrazioni provinciali e locali, così come si è sviluppato nel territorio tedesco nel secolo XVII, mediante la formazione di stabili collegii amministrativi (1). In sèguito alla riunione dell'ufficio di polizia e del giudiziario nei giudici di pace, giustizia ed " amministrazione „, in Inghilterra, non rimasero più separati e anzi, l'intero discentramento amministrativo conservò il nome ed il carattere d'una giurisdizione col mezzo di *orders*. Di fronte a questi *orders* si forma, secondo antichi procedimenti, nel secolo XVIII, un tribunale di appello nelle *General and Quarter Sessions* dei giudici di pace, e si forma il procedimento d'appello nell'amministrazione di polizia.

Nel discentramento amministrativo i giudizi di prima istanza sono affidati ai particolari giudici di pace col mezzo dei loro *orders* in tutto il territorio dell'amministrazione di polizia. Per certe deliberazioni importanti, le *special sessions* dei giudici di pace di un distretto ufficiale (*hundred*) formano la prima istanza, la cui formazione periodica appartiene ad un tempo più recente.

Le sessioni trimestrali, che riuniscono i giudici di pace per lo meno quattro volte all'anno, sono, in primo luogo, Corti d'appello per le cause penali, ma contemporaneamente anche autorità amministrative di distretto per i più importanti affari generali della provincia stessa, l'intimazione della *County Rate*, la pubblicazione di regolamenti di polizia, il conferimento di concessioni ecc. A questi *county business* si connette la giurisdizione d'appello dagli *orders* dei singoli giudici di pace e delle piccole sessioni, quantunque volte è accordato espressamente un *appeal* nelle leggi.

L'istanza in ultimo grado alle Corti del Regno entra in seconda linea accanto alla decisione, per lo più inappellabile, dei giudici di pace, con le seguenti distinzioni. Un *writ of certiorari*, procedimento d'appello, è il mezzo normale giuridico col quale un *order* è inviato al tribunale amministrativo supremo per una ulteriore disamina giu-

(1) Non fu necessaria in Inghilterra, per raggiungere questo fine, la " separazione della Giustizia dall'Amministrazione „. L'ufficio del giudice di pace era stato fin dall'origine ufficio giudiziario di polizia, ed in questo senso continuò a svolgersi, senza che nulla consigliasse a mutare tale sistema. Il giudice di pace vive in tale contatto coll'amministrazione locale di polizia, che può giudicare del bisogno e delle condizioni di un atto di polizia ed il trovarsi in mezzo alla vita cittadina lo conserva immune da parzialità burocratiche. D'altro lato, essendo egli un agiato proprietario, ha tutta l'indipendenza e la stabilità necessaria in un ufficio da cui non può essere rimosso per considerazioni di partito. L'attività tradizionale e la cooperazione collegiale nell'adempimento dei doveri dell'autorità pubblica congiungono con l'ufficio onorifico in una persona il sentimento del dovere e dell'onore delle più alte classi sociali e del funzionario, e formano per ciò il miglior carattere del magistrato. Le recenti riforme, dove sostituirono il funzionario all'ufficio onorifico, separarono anche la giustizia dall'amministrazione.

ridica, se l'atto sia stato emesso in conformità delle leggi esistenti, se l'autorità era competente ad emetterlo, e se ha interpretata rettamente la legge amministrativa.

Contro le norme coercitive si trova invece, quale generale mezzo giuridico, il *writ of habeas corpus*, come sindacato giuridico non solamente nei casi d'arresto preventivo, ma ben anco per ogni esecuzione amministrativa di polizia, di finanza e per altre cause, formando la detenzione, secondo il sistema inglese, l'ordinario mezzo coercitivo per l'esecuzione delle disposizioni legali dell'amministrazione. Oltre a ciò, come generale mezzo giuridico sussidiario, si ha un *writ of mandamus* per l'esecuzione forzata delle norme amministrative verso i comuni cittadini, le corporazioni e tutte le altre autorità ed individui, fino a dove l'ordinario tribunale d'ispezione, il sistema delle pene d'ordinanza e l'ordinario mezzo giuridico non sono sufficienti.

Il sistema della legislazione così sviluppato nel campo della polizia forma il punto di partenza e il centro di gravità della legislazione amministrativa. Le lunghe esperienze delle lotte di parte in Inghilterra hanno però mostrato le lacune, nelle quali l'ordinario tribunale d'ispezione ha bisogno d'un rafforzamento mediante elementi giuridici.

Nel dominio dell'amministrazione militare, i *Deputy-Lieutenants* esercitano una giurisdizione amministrativa sulle controversie relative all'obbligo militare, alle domande di esenzione ecc., completamente analoga a quella dei giudici di pace. Quanto all'esercito permanente, l'ufficio dei giudici di pace si limita all'autenticazione dell'atto di arruolamento e ad alcuni punti secondarii. Nella tassazione comunale le sessioni generali speciali dei giudici di pace costituiscono la Corte d'appello per la decisione dei reclami in materia di tasse. Nel campo dell'imposizione delle tasse dello Stato, le commissioni di estimo, danno una garanzia di decisione imparziale per quelle tasse che sono da eseguirsi per mezzo di un estimo *in concreto*. Nell'amministrazione chieseastica, il controllo giuridico è esercitato col mezzo di un *recursus ab abusu*, parte dinanzi ad una corte di giustizia ecclesiastica speciale (*Court of Delegates*), parte mediante *writs* dei tribunali del Regno.

Nel suo risultato sommario la giurisdizione amministrativa applica le leggi amministrative, indipendentemente dalla temporanea amministrazione ministeriale. In seguito a ciò, l'amministrazione nazionale interna non subisce le influenze dei partiti, che potrebbero esercitare le temporanee maggioranze del Parlamento sul personale e sulle massime dell'amministrazione, così che la direzione dei supremi affari di Stato poteva essere abbandonata ai mutabili ministeri di parte, senza correre pericolo per la continuità dell'amministrazione, per il personale degli impiegati e per la sicurezza del diritto individuale. Sulla base così assicurata, si compì naturalmente:

V. La fine della classe dirigente. — In modo proporzionale la *gentry* mette, ora, a profitto la sua influenza sulla legislazione per assicurarsi, mediante un censo, il predominio nella Camera bassa.

Secondo lo Statuto del nono anno del Regno di Anna, capo 5, ogni rappresentante di Contea deve possedere, d'ora innanzi, 600 lire sterline di reddito da *freehold* o *copyhold*; ed il deputato d'una città 300 lire sterline di reddito. Un censo inferiore è richiesto per l'ufficio dei giudici di pace; per i numerosi *Iustices*, che si contavano a migliaia, cogli Statuti del quinto anno del Regno di Giorgio II, capo 18, e del decimottavo anno del medesimo Regno, capo 20, si richiese un reddito di 100 lire sterline da *freehold* o *copyhold*, ereditario o vitalizio, o per lo meno derivante da affittanza per 21 anno; senza censo sono elettori i Lordi, i loro figli maggiori ed eredi, come pure i figli maggiori ed eredi di una persona che abbia un reddito di 600 lire sterline. Per la milizia era stato già creato un censo colle leggi della restaurazione. La posizione delle classi dirigenti è basata ora, dal basso all'alto, sull'abitudine costante degli uffici onorifici uniti al possesso fondiario.

Il potere militare delle classi dirigenti è, innanzi tutto, garantito dall'ordinamento della milizia nazionale, sotto Commissarii amministrativi, possessori d'un reddito di 200 lire sterline e un corpo d'ufficiali, che abbiano da 50 a 1000 lire sterline di reddito fondiario. Accanto a questa milizia, un esercito permanente è connesso, in una condizione affatto precaria, alla concessione annuale dei mezzi pecuniari e ai poteri di comando degli ufficiali, le cui patenti, si comprano ad un prezzo che va dalle 450 alle 6000 lire sterline, e perciò sono accessibili soltanto, dall'alfiere al luogotenente colonnello, ai figli delle *gentry*.

Un consolidamento dei poteri civili delle classi dirigenti si ottiene col censo di 100 lire sterline di reddito fondiario, come condizione preliminare dell'ufficio dei giudici di pace, rafforzato pure da una tacita rinuncia da parte di questi al loro compenso giornaliero legalmente stabilito.

Un consolidamento ulteriore di questa distribuzione di poteri risultò dal sistema delle fondazioni famigliari, *entails*, con le quali l'inalienabilità del possesso fondiario poteva essere stabilita a favore di un erede, e continuata, di generazione in generazione, col rinnovarsi di una transazione. Questo privilegio, in sè non eccessivo, ha spostato i rapporti del possesso fondiario, dopo che, nel secolo XVIII, col commercio mondiale e coi possedimenti coloniali, si formò un prodigioso accumulamento di capitali, che la *gentry* impiegò preferibilmente per l'acquisto dei terreni della patria, acquistando a tal uopo altresì i possedimenti medii e piccoli ancora esistenti (1).

(1) Un quadro chiaro dei rapporti, ma facili ad esser compresi, riguardanti gli *entails*, si trova nello scritto di Teodoro SOLLY, *Principii del diritto inglese sul possesso fondiario e sulle successioni*, Berlino, 1853; ed in quello di OMPTEDA negli *Annali prussiani*, 1880, vol. XX-XXVI, pag. 401 e susseguenti, contemporaneamente alle statistiche sui risultati, secondo ARTHUR ARNOLD (*Free Land*, 1880): 7000 padroni

La *gentry*, così costituita, si riservò allora l'esclusiva occupazione dei seggi nella Camera bassa, col censo di 600 lire sterline di reddito per i deputati della Contea, di 300 lire sterline di reddito per i deputati delle città. Ancora più efficacemente servono allo scopo medesimo le gravi spese sostenute per ogni elezione al Parlamento e il sistema della gratuità dell'ufficio di deputati.

Questa situazione si consolida, infine, mediante una ripetuta rappresentanza delle classi dirigenti, nei loro capi più illustri, coi Pari ereditarii. Se, nel passato secolo, i Pari erano già diventati semplicemente una *gentry* potenziale, nel secolo che corre dal 1700 al 1800, sono nuovamente creati, per mezzo di patente, non meno di 34 duchi, 29 marchesi, 109 conti, 85 visconti e 248 baroni.

Accanto a questa potenza, così fortemente cresciuta, delle classi dirigenti, si riconosce il regresso proporzionale delle classi medie nella loro importanza politica ed economica. Senza dubbio, l'influenza elettorale di questa classe è importante per le condizioni alle quali la classe dirigente esercita la sua autorità sui poteri dello Stato, e per lo spirito, nel quale questa autorità è esercitata; soltanto, però, come un elemento moderatore. In appresso, come prima, la classe media godente il diritto elettorale abbraccia, in modo preponderante, gli elementi che esercitano la carica di giurati e quella di ufficiali nei comuni locali. Essa è tuttora limitata, secondo il censo medioevale del servizio dei giurati (40 scellini di rendita da *freehold*), nelle Contee e, poi, nelle città secondo l'attiva partecipazione alla corporazione. Alle classi medie, insomma, mancava, anzi tutto, una connessione nelle corporazioni organizzate, che la *gentry* aveva acquistata mediante il sistema del *Selfgovernment*.

Su questi principii fondamentali si reggono i Parlamenti del secolo XVIII.

VI. La formazione della Camera bassa. — La *House of Commons*, epilogo delle *communitates*, comprende ora, nella sua forma concreta:

80 membri per le	40 Contee d'Inghilterra,
12 " "	12 Contee del Galles,
50 " "	25 <i>Cities</i> ,
339 " "	172 Città di provincia e borgate,
16 " "	8 Porti di mare,
4 " "	2 Università,
45 " per la	Scozia, dal 1706,
100 " per	l'Irlanda, dal 1801.

di terreni, proprietari di 10,900 poderi di più che 1000 *acri*, posseggono più di $\frac{1}{4}$ della proprietà fondiaria utilizzabile del Regno Unito; i soli Pari ne posseggono, approssimativamente, $\frac{1}{4}$; in Scozia, 5 Pari posseggono un intero quarto del territorio; quindi, metà dell'Inghilterra è posseduta da 150 persone; la metà della Scozia è posseduta da 75 persone; la metà dell'Irlanda da 35 persone, il rimanente quinto del suolo è diviso tra poco più di 100,000 possidenti ciascheduno di più di 1 *acre*!

(1) Alla metà di questo secolo si calcola vi fossero in Inghilterra 16.000 elettori.

Questi corpi elettorali, nel loro processo di formazione durante quattro secoli, hanno conseguito quell'intima coesione, che ha reso la Camera bassa inglese la corporazione più potente del mondo civile. Quella coesione si regge, però, in Inghilterra, sulle basi decisive delle imposte comunali e del *Selfgovernment*, la cui importanza, come fondamento del Parlamento, riappare ancora una volta.

In quanto riguarda le imposte, la coesione durevole è data ai corpi elettorali parlamentari dal sistema delle imposte reali. La gravità di questi oneri comunali è salita annualmente, sino alla fine del secolo XVIII, a più che 5,000,000 di lire sterline, più di tutte le imposte dirette dello Stato. In questa condizione di cose, la legislazione non si poteva precludere la convinzione, che le imposte comunali e quelle dello Stato non potevano ordinarsi le une indipendentemente dalle altre, ed invece l'assieme dei bisogni dell'ente comunale e delle imposte legali devono regolarsi ed ordinarsi secondo un piano insieme connesso. In questa esplicazione, la legislazione parlamentare, delle fondamentali imposte, ne ha riservate due, col più severo esclusivismo, allo Stato: l'imposta sul reddito, e i dazii e le tasse sugli oggetti di consumo. In cambio, lo Stato ha abbandonato l'antico sistema dell'imposta fondiaria, affinchè la forza completa e la capacità espansiva delle tasse obbiettive tornassero a vantaggio di tutti gli intenti dell'economia dei villaggi, delle città, dei distretti, delle provincie (1).

In considerazione che la base d'un'economia comunale può essere soltanto una base durevole ed uniforme, indipendentemente dal mutamento annuale delle ricchezze e delle persone, in una popolazione che ha diritto al libero domicilio, e per rendere possibile la perequazione degli aggravii comunali tra le associazioni maggiori e le minori, la *poor rate* di Elisabetta venne applicata in modo realmente proporzionale per tutti e per ogni aggravio comunale, distrettuale e di circolo. L'antico *vicinetum* rimane con ciò fermo nella coscienza, che tutto ciò che è da provvedere con mezzi pecuniarii e con prestazioni per il mantenimento dell'ordine cittadino, dell'amministrazione dei poveri, delle comunicazioni stradali, dei numerosi ufficii umanitarii e di beneficenza in un'associazione comunale, tutto ciò deve durevolmente ed ugualmente richiedersi ai beni stabili: i quali formano, per l'appunto, la vera base dell'associazione comunale come il territorio politico forma la base dello Stato. Quanto più direttamente la Società inglese era in pericolo di dissolversi, da ogni parte, per la libertà di domicilio,

(1) Un completo quadro di questi rapporti d'imposte è fornito da G^{RO}. GOSCHEN, *Reports and speeches on local taxation*, 1875. Il reddito imponibile del possesso fondiario, nel 1868, fu presunto in 143,872,000 di lire sterline (per la imposta comunale stimato soltanto a 100,612,000 di lire sterline). Il complesso della tassazione comunale ha raggiunto l'importo di 20,000,000 di lire sterline, mentre, nel 1803, il complessivo reddito fondiario fu presunto in 34,864,000 di lire sterline soltanto. Confr. GNEIST, *Selfgovernment*, 1871, §§ 25, 152, 164.

la libertà delle industrie, le idee cosmopolitiche del commercio, per l'istinto d'emigrazione della popolazione rurale, per la scissura crescente delle associazioni locali nella Chiesa e nelle varie confessioni, tanto più fortemente ed istintivamente la legislazione si attenne al sistema dell'imposizione reale delle tasse, come quel vincolo, che valeva a conservare, dal lato materiale, la coesione delle corporazioni elettorali.

L'anello di congiunzione dei corpi elettorali è costituito dalla suprema amministrazione autonoma; più alte funzioni politiche nell'associazione del circolo, del distretto, e del Comune, sono esercitate mediante ufficii onorarii delle classi possidenti, — il servizio dei giurati e quello degli ufficii minori per mezzo delle classi medie, — completati, a seconda del bisogno, da alcuni giureconsulti di professione e da numerosi impiegati subalterni salariati. Questo sistema dell'amministrazione interna nazionale si afferma per l'esperienza, che il più alto ufficio di polizia, formato generalmente di uomini socialmente indipendenti e di coltura generale, è assai migliore, e viene esercitato secondo una più libera e sicura intuizione della vita, che da una burocrazia esclusiva e di mestiere. Il significato non meno importante di questo ufficio onorario è che esso, malgrado la clausola di caducità, dà all'impiegato la completa indipendenza in virtù del possesso. Più importante di tutti gli altri resta, però, il lato sociale, imperocchè l'attività autonoma unisce le diverse classi della società in ciò che è loro comune, nell'osservanza del diritto, nel mantenimento dell'ordine cittadino, nella cura pel benessere comune.

La *communitas* viene però ad avere in questo tempo la sua piena importanza per la costituzione parlamentare, mediante il durevole legame del *Selfgovernment* col sistema delle imposte comunali, mediante l'unione personale dell'amministrazione autonoma governativa e dell'economica. Questa unione personale, di fronte ai contrasti sociali derivanti dal possesso, dall'industria, dal lavoro, dalla confessione religiosa, oppone un controrganismo altrettanto solido ed efficace, il quale le unisce, trasforma il pregiudizio sociale in un principio politico e genera il senso giuridico col quale una nazione diventa atta a governarsi da sè. La vita sociale della Contea e del Comune è con ciò penetrata e fecondata in modo da poter intendere lo Stato: è penetrata e fecondata dallo spirito di fedeltà al dovere e da una coscienza comune, che l'assolutismo, anche nella sua forma migliore, riduce soltanto ad una parte della classe degli impiegati. L'elemento importante, che l'amministrazione autonoma reca d'ora innanzi in Parlamento, è la feconda conoscenza pratica degli affari pubblici.

Nei tempi, in cui la costituzione dei comuni locali fioriva, nei secoli XVI e XVII, questa influenza della vita comunale si fece valere anche sulle classi medie e si rese evidente nella forte coscienza individuale delle stesse durante le guerre civili. Anche, nel sec. XVIII, gli ufficii strabocchevoli della parrocchia mantenevano in qualche

modo viva questa coesione; ma occorre però fare una riserva, per i circoli elettorali cittadini. La legislazione dei Tudor avea bensì esteso uniformemente il sistema degli ispettori dei beni ecclesiastici, degli ispettori dei poveri e delle strade e la imposizione delle tasse, a ciò collegata, anche alle parrocchie cittadine. Questa trasformazione proseguiva, però, la sua via indipendente senza essere connessa all'antica amministrazione cittadina, che, uscita dalla *court leet* e dalla *firma burgi*, si limitava all'amministrazione poliziesca e giudiziaria. Il governo cittadino, limitato alla polizia ed all'amministrazione dei beni fondiari, cittadini, cadde con ciò in un isolamento, nel quale l'azione delle assemblee cittadine si sparse e a cui subentrarono delle stabili Giunte (*select bodies*). Sotto gli Stuardi, questa deformazione venne continuata a bello studio, con le *Charte* di corporazione, imposte. La rappresentanza delle città, fattasi dieci volte più forte, secondo la statistica della popolazione, si equilibrò, in certa guisa, con la diminuzione dei circoli elettorali, e, con l'influenza dominante dei gran possidenti, crebbe d'importanza a tal segno, che anche i Parlamenti del secolo XVIII non riuscirono a deliberare alcuna riforma. Il potere cittadino era e rimase, d'ora innanzi, un cumulo di anomalie: le quali si equilibrarono a caso: una parte delle città, rappresentate in Parlamento, mediante le *Carte* d'incorporazione, venne ad avere una costituzione oligarchica; un'altra parte ancora si costituì sulla base della *court leet* medioevale, frattanto scaduta; una parte delle città incorporate è rappresentata in Parlamento e un'altra parte, no; le più piccole borgate, completamente decadute, sono rappresentate da due deputati, precisamente come la più grande Contea; alcune delle grandi città attuali non sono affatto rappresentate. Ecco il punto, che, nel secolo XIX, porse l'addentellato più prossimo per la riforma della legislazione.

VII. La condizione della Camera alta forma un necessario complemento della *House of Commons*, come sostegno dell'esistente ordinamento giuridico per la protezione dell'ordine durevole dello Stato contro i mutabili interessi quotidiani della società. In questo senso è data alle classi dirigenti, mediante i capi delle loro famiglie più eminenti, una seconda rappresentanza indipendentemente dalla mutevole influenza elettorale. Ai 166 Pari, esistenti al principio del regno di Guglielmo III, sono aggiunti nel corso del secolo XVIII, come abbiamo osservato più sopra, 34 duchi, 29 marchesi, 109 conti, 85 visconti, 248 baroni. Fra il numero complessivo dei Pari (372 al principio del regno di Giorgio IV e, al presente, 512) la rappresentanza della Chiesa ufficiale, mediante 2 arcivescovi e 24 vescovi, diventa una minoranza sempre più scadente, un supplemento del preponderante carattere laico delle istituzioni.

Nelle lotte tra il Governo monarchico e le caste, l'Inghilterra era riuscita empiricamente a quella formazione, che, nel secolo XVIII, apparve come la più armonica, e, sotto il breve governo di Cromwell,

aveva fatto per lo appunto, col sistema d'una Camera, tante prove, da non ritornarvi più sopra. Questa interpretazione doveva consolidarsi tanto più, quanto più il subitaneo mutamento delle maggioranze parlamentari e dei ministeri metteva in evidenza, già nel secolo XVIII, la necessità di un saldo mantenimento nell'ordinamento amministrativo e giuridico, che non era più da trovarsi nel Governo monarchico. La stessa coesione, — che legava, nelle *communitates*, Stato e Società — sussiste pure nella Camera dei Lordi. Anche l'aristocratica Camera alta rappresenta, come la Camera bassa, un'unione organica di possesso e di ufficio, non d'un antico ufficio simulato, continuato per semplice titolo (come il titolo di nobiltà del continente), bensì d'una attività continuamente solerte, nei più alti affari del regno e nel lavoro quotidiano dell'amministrazione locale, in un servizio attivo per l'ente comunale con la completa responsabilità d'un ufficio pubblico. Su questa coesione era fondata certamente, nel secolo XVIII, anche la posizione della Camera alta. Solo occorreva un completamento.

VIII. Della comprensione della Chiesa nel sistema del governo parlamentare. — L'unione temporanea del clero anglicano con la nobiltà dei Whigs, per l'opposizione contro Giacomo II, non aveva tolto niente affatto l'antico antagonismo tra Parlamento e Chiesa. In sèguito alla seconda rivoluzione ed al mutamento della dinastia, il pericolo della loro sottomissione ad un mutevole governo di partito parlamentare era diventato anzi più minaccioso di prima. Con ripugnanza invincibile, all'incontro, il Clero era tornato ben presto alla bandiera partigiana degli Stuardi. La secessione politica dei “*non jurors*”, durò una generazione in aperta e cavillosa opposizione contro la dinastia dominante. Soltanto nel corso di un mezzo secolo questo dissenso è tolto col mezzo di notevoli concessioni del governo parlamentare. Primieramente mediante il riconoscimento della gerarchia della Chiesa anglicana e del suo sistema episcopale; mediante la conservazione del seggio dei vescovi nella Camera alta; mediante l'astensione da qualsiasi ingerenza negli affari interni della Chiesa; mediante la trasformazione dell'istanza suprema d'appello nel “Consiglio del re”, in una stabile Commissione (*Court of Delegates*), la quale ebbe più tardi anche il titolo d'una stabile “sezione del Consiglio di Stato”. Soltanto i periodici sinodi generali del Clero nelle sue “convocazioni”, che apparvero come l'incorreggibile sostenitore del clericale spirito di casta, furono trovati a lungo andare incompatibili con la pace chiesastica; e si praticò, fin dall'anno 1717', di sospendere la loro azione, convocandoli bensì in forma tradizionale, ma aggiornandoli, immediatamente dopo l'apertura, “per mancanza di progetti”. Se così era abolito l'antagonismo diretto dei parlamenti ecclesiastici e secolari; s'aggiungevano progressivamente la conservazione e l'aumento dei ricchi possedimenti della Chiesa nazionale (secondo il Censo del 1850, aveva 5.000.000 di lire sterline di rendita), i quali,

in nessuno dei secoli precedenti, furono mantenuti con tanto scrupolo: mediante, per altro, il vincolo del patronato ecclesiastico, che si ripartisce tra Corona, Lordi e *gentry*, corrispondente con sufficiente esattezza ai rapporti di autorità nella classe dirigente. Infine, mercè la continuazione della massima, che l'appartenere alla Chiesa nazionale è condizione preliminare per far parte del Parlamento e degli uffici del potere esecutivo. Il sistema del *Test-Act* (25 Car. II, c. 2), ha esteso, per quasi un secolo e mezzo, questa alleanza — stabilita tra la Chiesa nazionale e le Classi dirigenti — a tutto il fondamento della politica influenza nello Stato. Il possesso ecclesiastico rimane per altro, dal basso all'alto, soggetto agli aggravi dei Comuni locali; il Clero è parte viva delle *vestry*, elemento considerevole delle Commissioni di pace. Il Clero stringe così, gradatamente, sempre maggiori rapporti elettorali con le classi dirigenti nel governo parlamentare. L'introduzione della Chiesa nazionale nello Stato parlamentare era l'ultimo passo decisivo per il ristabilimento della coesione, con la quale, dopo un secolo rivoluzionario, ritorna l'intima armonia nella vita della nazione.

Sulle basi così consolidate della successione ereditaria, del *Self-government*, delle classi dirigenti, nella Camera alta e nella Camera bassa, si sviluppa oramai, con l'entrata della Chiesa:

IX. Una nuova posizione del Consiglio reale rispetto al Parlamento, che è apparsa, da più che cent'anni, sotto il nome di "governo parlamentare", come l'ideale d'una forma di governo monarchico costituzionale, e, ai popoli del mondo civile, come una mèta degna di aspirazione.

Lo Stato inglese è rimasto monarchico, e, precisamente, monarchia costituzionale in un doppio organismo, che viene indicato con le brevi espressioni di *King in Parliament* e *King in Council* — ciò significa: il re è legato, nell'esercizio del potere dello Stato, all'approvazione dell'uno ovvero al Consiglio e alla controfirma dell'altro. I fatti del 1688 hanno prodotto notevoli mutamenti nei rapporti del potere, i quali reagiscono sulla forma e sullo spirito dell'amministrazione del regno.

Il *Privy Council* continua ad essere la sede costituzionale del governo dello Stato, ma limitatamente nelle funzioni come pure nel personale. Il potere di ordinanza del *King in Council*, che procede con la legislazione, continua bensì: siccome, però, i diritti della sovranità dello Stato sono fissati, nell'interno, in misura più estesa mediante leggi parlamentari, così le ordinanze si limitano sempre più ai rapporti coloniali ed esteri, ad ordinanze di esecuzione e ad istruzioni d'ufficio. — La deliberazione del *Council* su misure straordinarie dell'odierno governo non è, a dire il vero, abolita espressamente: poichè ora ogni potere di sospensione e di dispensa, di fronte alle leggi parlamentari è tolto, le misure più importanti sono attribuite al parlamento in forma di *private bills* ecc. La giurisprudenza del

Council nei processi penali e civili è, al contrario, estinta con la Camera Stellata: le decisioni del *Council* in cause amministrative contenziose sono passate ai tribunali aulici. Tutta l'amministrazione di polizia, l'istanza suprema dell'amministrazione dei Comuni locali, la milizia e tutto ciò che è suscettibile di un abuso dei poteri dall'alto in basso, viene discentrato, mediante una serie interminabile di leggi e posto sotto una giurisprudenza amministrativa. La Chiesa finalmente ha avuto la sua indipendenza dall'amministrazione ministeriale precorsa. Tutte le funzioni, per le quali hanno importanza la stabilità e la votazione collegiale di un Consiglio di Stato, sono, in questo nuovo ordinamento delle cose, sottratte al *Council*.

E corrispondentemente a ciò, anche gli altri affari del *Council* sono passati ad un più ristretto Consiglio di Ministri, che, nel secolo XVIII, si forma di cinque, di sei od anche di più membri principali del Consiglio, come " il temporaneo governo di sua Maestà „ (*Cabinet*). Questa forma di governo, uscita dai Gabinetti degli Stuardi, si dimostrò già, in principio di questo periodo, come la sola forma ancora possibile. Per l'ultima volta Guglielmo III, ha presieduto una vera adunanza collegiale di tutto il Consiglio di Stato. La pratica dimostrava, che i nuovi progetti di legge e le misure, alle quali era limitato presentemente il *Council*, potevano essere presentate al Parlamento soltanto da un governo unito e concorde. Appunto per questo non venne fatto nessun serio tentativo di un ritorno alle formali sedute plenarie del completo *Council*. Un articolo a ciò relativo dell'*Act of Settlement* venne nuovamente abolito, ancor prima che entrasse in vigore. Siccome però legalmente nulla era mutato, così nei casi in cui è necessario, secondo la costituzione o secondo la legge, un " *Order in Council*, viene tenuta una nominale " seduta del Consiglio reale „, alla quale, oltre i Ministri, vennero invitati alcuni membri amici del Consiglio, appartenenti al Ministero attuale. Il *Privy Council* sussiste come una seduta cerimoniale dell'odierno Consiglio ministeriale, per la formale ratifica e pubblicazione di quelle disposizioni, le quali devono partire, a seconda della costituzione, dal " re nel Consiglio „.

A questa nuova forma di governo dello Stato si collega, reciprocamente, l'influenza preponderante del Parlamento sul personale e sull'indirizzo dello stesso. Al *King in Parliament* passano, oramai, quei poteri che sono stati tolti al re in *Council*; cioè, i temporanei Ministri della Corona abbisognano, ora, d'un consenso da parte del Parlamento in una lunga serie di casi, che venivano per l'addietro indipendentemente deliberati nel Consiglio del re. Il punto decisivo di questo mutamento sta in ciò: che ogni amministrazione dello Stato conserva delle *posizioni libere*, che si possono indicare come poteri straordinarii, poteri dittatoriali od altro; poichè nessuna previdenza umana può tracciare i limiti di un'autorità suprema, in modo esauriente, mediante leggi o per mezzo di articoli costituzionali; poichè, continuamente, bisogni non prima avvertiti e condizioni urgenti della

Società hanno d'uopo, in ogni più breve lasso di tempo, di nuove misure, per le quali nessuna norma si trova nella legge sufficiente. Nella repubblica, come nella Monarchia, questo potere dittatoriale deve essere posto in una o nell'altra carica. Le nazioni, le quali hanno conservato la loro fiducia colla loro monarchia, riservano al monarca questi poteri. Anche la nazione inglese ha conservato fedelmente, fino ai limiti del possibile, questa tradizione monarchica. Soltanto la fellonia senza esempio e la perversità d'una dinastia, per tre generazioni successive, hanno prodotto quel mutamento, che, sotto il nome della gloriosa rivoluzione, tolse al governo monarchico tutti i poteri straordinarii ancora rimasti, poichè esso governo monarchico ne aveva abusato nella forma più grave. Ogni singolo paragrafo della dichiarazione dei diritti era troppo giustificato da quanto la precedette: il complesso di questa catena di negazioni conduce, però, fin dai tempi di Carlo I, ad una forma di governo essenzialmente mutata. E anzitutto il risultato della negazione assoluta di tutti i poteri di dispensare e di sospendere, è propriamente questo: che è negato al re ogni residuo di poteri dittatoriali. Mentre, però, secondo le dottrine della democrazia, i poteri tolti così alle libertà popolari dovevano riuscire in loro favore, ben diversamente ciò avviene in realtà. Come la stessa "sovranità popolare", così anche i poteri affrancati spettano sempre soltanto alle classi dominanti della società, quindi, in Inghilterra, alla classe dirigente sviluppatasi ora completamente, nel suo perfetto organismo, nel Parlamento. Tuttavia, siccome i bisogni della nazione sorgono del continuo dalla legislazione esistente; siccome lo Stato abbisogna, anno per anno, di nuovi e straordinarii perfezionamenti di potere, così non rimane altro espediente che l'attuale governo del *King in Council* dovesse ritornare continuamente al re nel Parlamento; che il governo dello Stato fosse, d'anno in anno, nella condizione di far votare al Parlamento i mezzi necessari e i poteri, e di entrare con ciò in un continuo scambio di fiducia col Parlamento.

Ora per lo appunto, nel secolo XVIII, concorse una serie di circostanze ad accrescere nel modo più straordinario questa dipendenza del governo. Anzitutto l'esistenza di un esercito stanziario dipendeva sempre più da una approvazione annuale del Parlamento, completamente libera, in un periodo di grandi guerre. Appresso il consolidamento di tutto l'interno diritto amministrativo, accresciuto oltre modo, mediante leggi, le quali, per il più lieve mutamento, rendevano necessarie, di anno in anno, nuove leggi, come pure *private* e *local acts*. Prima di tutto le guerre d'Inghilterra sul continente, indi la guerra americana ed ancora più la lotta potente contro la Rivoluzione francese esigevano mezzi pecuniarii e crediti di Stato così inauditi, che anche sotto la costituzione precedente, il governo monarchico sarebbe venuto *pro tempore* in una insolita dipendenza dalla Camera bassa accordante le imposte. Nelle difficili relazioni di

un tale governo generale, si rese sempre più evidente che nessun Consiglio reale era più in grado di condurre gli affari del governo anche per breve tempo in opposizione col Parlamento.

La relazione del Gabinetto col Parlamento, risultata da tali condizioni, appare per questi motivi, come un continuo accordo, praticamente necessario, fra il temporaneo governo dello Stato ed il Parlamento, sopra tutto in cose di finanza. La dipendenza dal Parlamento denota, però, dipendenza dalla maggioranza dello stesso, quindi dai partiti politici. Quanto più difficile si rese, nel grande organismo dello Stato, far votare nuove leggi e nuove misure, divenne tanto più indispensabile intraprendere la loro esecuzione colla cooperazione di partiti organizzati e compatti, col consiglio e colla cooperazione de' loro conduttori più capaci. Malgrado quindi gli sforzi opposti dal governo monarchico, il sistema dei governi di partito ha una prevalenza crescente, e, nelle situazioni sempre più difficili, non rimane da ultimo altra scelta che di affidare direttamente la condotta degli affari di Stato ai capi del partito più fortemente organizzato. È evidente che, col bisogno di denaro da parte dello Stato, cresciuto in modo ingente, sotto Giorgio III, il centro di gravità del potere politico passò nella Camera bassa, e prevale da un secolo, in Inghilterra, non più il timore di un abuso del potere dello Stato sulla maggioranza, bensì quello d'un abuso del potere dello Stato per mezzo della maggioranza. Il Parlamento, specie la Camera bassa, invece di controllare l'amministrazione dello Stato e far sì che il Ministero ne risponda, è diventato, esso medesimo, sempre più decisamente, un corpo dirigente. La sua maggioranza non controlla più la pubblica amministrazione, ma designa gli amministratori stessi. La responsabilità giuridica, mantenuta a lungo immutata, viene messa da parte dinanzi ad una responsabilità politica, dinanzi, cioè, ad un sistema di mutamenti di ministero, dipendenti dalle condizioni dei partiti nella Camera bassa.

Il rapido avvicinarsi di questi ministeri di partito non poggia, però, sopra un principio " costituzionale ", valido per tutti gli Stati, ma sulla situazione particolare del regno britannico. Dal principio della forma di governo parlamentare, corsero soltanto poche epoche, nelle quali fosse indicato, con chiarezza e sicurezza, uno stabile indirizzo del governo dello Stato: l'epoca del suo consolidamento sotto la dinastia d'Annover (Ministero Walpole) e la lotta contro la rivoluzione francese e la egemonia napoleonica (Ministero Pitt). All'opposto, la condizione della gran potenza britannica nel mutamento grande e multiforme delle sue relazioni politiche e commerciali con l'estero e con le colonie, come pure per la composizione affatto eterogenea delle parti componenti il regno, esigeva un mutamento così frequente d'indirizzo, che i programmi dei capi partito e dei partiti, faticosamente conciliati, non erano sufficienti alla nuova situazione delle cose. Una

breve durata dei ministeri doveva perciò formare, già nel secolo XVIII, la regola (1).

In nessuno di questi stadii di evoluzione, la nuova forma di governo fondavasi sulla legge, ma sul tacito accordo degli uomini di Stato della Maggioranza e dell'Opposizione, cioè, sulla convinzione, che il governo parlamentare nella Gran Bretagna possa sussistere soltanto in questa forma e precisamente in modo che la questione della costituzionalità del Gabinetto fu e rimase, in ogni tempo, una questione accademica. Per lo appunto questo rapporto determina il carattere del governo parlamentare di partito.

§ 7 a.

Teoria e pratica del Governo Parlamentare.

Un governo dello Stato, nel quale la potenza del Parlamento prepondera sulla potenza del governo monarchico, non può essere che un governo di partito. La particolarità del Parlamento inglese è, però, la semplicità della formazione dei partiti e il loro carattere immutabile. Questa formazione dei partiti è per l'appunto l'espressione del

(1) Una conseguenza secondaria della solidarietà indispensabile del Consiglio dei Ministri era la graduale unione di tutti i dipartimenti in Ministeri costituiti burocraticamente, anche quando questi conservano la forma d'una costituzione collegiale. Questo s'intende soprattutto per l'ufficio del Lord gran tesoriere. Siccome la Camera bassa rappresenta la *national purse*, così, per lo appunto qui si rese necessaria una forte partecipazione dei *Commoners*. Dal tempo di Giorgio I, sono perciò conferiti ad uno speciale collegio i privilegi del Lord gran tesoriere. Questo collegio consta di:

- 1) Un *First Lord Commissioner*, che è un Pari o un *Commoner*;
- 2) di tre o quattro *Junior Lords*;
- 3) del Cancelliere del Tesoro, che, nello stesso tempo, è il secondo membro principale della commissione e, di regola, membro della Camera bassa.

Però tale collegialità è ancora solamente una forma per la creazione di un certo numero d'impieghi superiori. Il *First Lord*, d'ordinario, ha il controllo generale dell'amministrazione, come un presidente dei ministri senza rapporti particolari col dipartimento della Finanza. Gli *Junior Lords* sono uomini di fiducia del Parlamento, che si limitano a controfirmare decisioni importanti. Il vero capo dipartimentale dell'Amministrazione finanziaria è esclusivamente il Lord tesoriere. Se il *Premier (First Lord)* è membro della Camera bassa, egli può essere contemporaneamente Lord tesoriere; se, invece, è Pari, i due uffici rimangono sempre separati. L'ufficio del segretario di Stato, alla fine del secolo, si divide in un *Principal Secretary* per l'interno e per l'estero e in un *Secretary* per le colonie e per la guerra. Nella costituzione del Gabinetto temporaneo, possono inoltre esser chiamati a farne parte, con diritto di voto nel Consiglio ministeriale, anche il Direttore generale delle Poste, il Cassiere generale del Regno, il Cancelliere del ducato di Lancastro ed altri ministri di secondo rango; questi si possono pure nominare membri del Gabinetto senza portafoglio; nell'ultimo secolo, il numero dei membri del Consiglio dei Ministri, aventi diritto a voto, oscillava fra 12 e 15.

saldo ordinamento della società e dello Stato, come esso era ormai compiuto. Essa presupponeva una costituzione riconosciuta da tutti i partiti, l'incontestabile condizione di una classe dirigente, l'intima armonia nel complemento degli anelli di congiunzione, come pure la fusione del potere politico con un solo sistema chiesastico riconosciuto. Appena conseguita questa unità nel capo e nelle membra, appariscono i concetti fondamentali dello Stato, nella forma più semplice immaginabile, come due partiti, i cui programmi originarii precedevano dai conflitti costituzionali del secolo XVII.

L'ideale filosofico di uno Stato perfetto, nel quale, senza lotte di parte, la naturale molteplicità di una volontà popolare deve fondersi in una volontà unitaria, poggia sulla conoscenza della natura dell'uomo. L'uomo, in ogni condizione, dipende co' suoi bisogni dai beni esteriori della natura, l'acquisto, il possesso e il godimento dei quali, determina inalterabilmente una serie di rapporti di dipendenza, i quali, coi loro interminabili concatenamenti, formano i solidi strati della "società", dove trova il suo posto l'individuo, con la sua famiglia e le più ampie comunità, in contrasto cogli interessi degli altri. In questa diuturna lotta per l'esistenza, nell'eterno sforzo di possedere e di godere individualmente, di escludere gli altri da questo possesso, nel continuo interesse di affermare la propria indipendenza ovvero di accrescerla, di rafforzare la dipendenza degli altri e di allargarla, ogni nazione, a forza di lotte, consegue e mantiene la misura possibile di libertà umana soltanto nella subordinazione ai precetti della legge morale della sua Chiesa, e col mezzo di un saldo ordinamento legale dello Stato.

Dopo dure lotte, la nazione inglese era ormai riuscita a conciliare il violento antagonismo fra società, Stato e Chiesa, mediante l'intimo complemento di tutti gli organi. Ciò che era stato così collegato, era e rimase, tuttavia, un duplice organismo, composto di elementi politici e sociali, nell'assieme come nelle parti, e per ciò in continua tensione e movimento, come la vita dell'individuo, e appunto perciò oggetto di una duplice interpretazione e di un doppio indirizzo delle aspirazioni, a seconda che lo Stato viene considerato dall'alto al basso o dal basso all'alto; a seconda che viene presa per punto di partenza la necessaria unità della volontà dello Stato, ovvero la libera volontà dell'individuo. Nel Parlamento Lungo di Carlo II, era già compiuta la divisione dei grandi partiti. Il contrasto delle idee religiose e politiche, ancora latente nel periodo delle guerre civili e nei tempi della Repubblica, era divenuto aperto (1). Come dai tempi

(1) Durante la guerra civile si distinguevano Cavalieri e Teste Rotonde; nel corso della Restaurazione, Realisti e Presbiteriani, partito di Corte e partito nazionale; al tempo del *bill* di esclusione, *Petitioners* e *Abhorrrers*; immediatamente dopo, *Whigs* e *Tories*, nomi ingiuriosi, usati per la prima volta nelle elezioni politiche del 1680.

della *Magna Charta*, con lo sviluppo del *Selfgovernment*, del gran Consiglio e dei Parlamenti, la filosofia della vita inglese si caratterizza per il pratico indirizzo a compiti immediati, così, dopo due generazioni dalla lotta dei principii estremi nelle teorie puritane e in quelle dell'alto Clero, ritornò a quell'indirizzo reale, che formula le questioni politiche soltanto secondo le esperienze del passato.

La *gentry* unita aveva vinto Giacomo II. La costituzione del Parlamento, delle Contee, dei corpi morali, l'intera condizione giuridica del paese erano state dichiarate intangibili dalla prerogativa reale. L'inviolabilità dei diritti popolari era stata sanzionata dall'esilio d'una dinastia, e la legittimità di questo procedimento era diventata una premessa indispensabile della costituzione esistente. Agli occhi d'un partito, tutto ciò apparve come il supremo principio della libertà dei cittadini nello Stato: il diritto di resistenza, *Resistance*, che diventò la parola d'ordine del partito dei Whigs.

D'altra parte, soltanto la classe dirigente esercita di fatto le funzioni del potere esecutivo. Col Parlamento essa domina l'amministrazione centrale, la Contea con l'ufficio dei giudici di pace. Essa abbisogna, quindi, di un'autorità sanzionatrice, per esigere l'obbedienza delle classi inferiori. Di fronte alle moltitudini, essa non è sovrana di proprio diritto: esercita i suoi poteri soltanto in nome del *King in Parliament* e del *King in Council*. Soltanto perciò che essa stessa obbedisce ad una legge morale, che si incorpora ugualmente per tutte le classi nella Chiesa d'Inghilterra, è garantito anche l'uso morale della sua autorità. Agli occhi di quest'altra parte, il supremo principio era: *Church and Crown*, che diventò la parola d'ordine del partito dei Tories.

Sono due diverse interpretazioni del pensiero medioevale, che continuano a vivere, al più alto grado, nei partiti: nei Tories, il pensiero, ereditato dalla Chiesa, della necessità di una salda e continua autorità come fondamento dell'ordine civile; nei Whigs, il pensiero individuale della vita comunale germanica, base delle libertà costituzionali. Le idee di Stato, divise nel medioevo tra *imperium* e *sacerdotium*, sono ora concetti fondamentali, che lottano entro lo Stato unitario.

Whigs e Tories hanno dato adunque al governo nel secolo XVIII, il loro indirizzo, completamente legato con le tradizioni ereditarie degli famiglie e con gli interessi sociali della *gentry*. Le parole d'ordine dei partiti erano ancora, in principio del secolo, *resistance* e non *resistance*; più tardi Stuardi ed Annover; poi la guerra americana; infine la Rivoluzione francese. Ambedue i partiti stanno sotto la direzione di grandi famiglie nobili. Nelle elezioni parlamentari prevale, però, una maggioranza mutabile nelle più ampie sfere della *gentry* e degli elettori delle classi medie, che non a caso, ma durvolmente si collega ai necessari movimenti della legislazione, della finanza e della politica estera.

La dimostrazione di queste teorie corrisponde al grado di educa-

zione dell'epoca. La forma teologica del principio puritano e di quello dell'alto Clero si è già molto secolarizzata nel corso della guerra civile e durante la repubblica. Ciò che, dopo la restaurazione, perdura, è meno un'espressione di convinzioni religiose che l'affettato linguaggio partigiano di un clero politicante. L'indirizzo ora predominante deduce la natura dello Stato dalla natura dell'uomo. Da una parte, dalla natura della libera volontà, è sviluppata la teoria del "contratto sociale", che, in Locke, è un'astrazione della costituzione inglese del Parlamento e della Contea; dall'altra, viene dedotto dal sentimento della dipendenza, dal bisogno di dominare, un sistema di "Autorità", ereditaria: sistema, che risulta immutabile dal contrasto della società. In Hobbes, il concetto fondamentale è, evidentemente, un'astrazione dalle condizioni della guerra civile. Questo indirizzo empirico nazionale aveva condotto, fin dal secolo XVII, ambedue i partiti ad accettare una base storica, nella quale vennero considerati come norma direttiva, da un lato il tradizionale potere di governo dei re anglo-normanni, dall'altro la tradizionale libertà comunale sassone; norma, che venne accomodata nei tempi successivi, a seconda della condizione dei partiti.

La pratica dei governi parlamentari (1) poteva, certamente, introdurre nella vita i principii dei Wighs e dei Tories soltanto in relazione alle classi dell'ordine sociale esistente. Il Consiglio dei Ministri era stato composto, fin da principio, quasi esclusivamente con persone della grande nobiltà. Un riguardo preponderante verso la Camera alta non era stabilito solamente dalla necessità del suo assenso ad ogni misura importante, ma, più ancora, dalla influenza delle grandi famiglie, che s'era accresciuta nel tempo della rivoluzione.

Tuttavia, prevaleva gradatamente anche il necessario riguardo verso i membri della Camera bassa, ed un *commoner* (Walpole) consegue, anzi, dal 1721, la direzione del Gabinetto. Da qui l'uso di conferire un seggio nel Gabinetto ai singoli *principal debaters*; inoltre si forma un sistema di partecipazione agli uffici presso a poco secondo le seguenti massime. Gli uffici di Corte rimangono ai capi delle famiglie nobili del partito dominante, senza diretta partecipazione alla direzione degli affari, ma con un alto grado onorario e con influenza sicura presso la Corte. I grandi uffici di Stato spettano invece in gran parte, ai membri nobili, parlamentariamente influenti, del partito dominante, con riguardo preponderante alle condizioni dei partiti nella Camera bassa; appunto perciò viene di già conferito, nel secolo XVIII, un

(1) Da Giorgio III in poi il rapporto dei Governi di partito colla Corona è esattamente spiegato con esemplare obbiettività da MAY, *Constitutional History*, I, c. 1, 2, 7, 8. Dal punto di vista dei Tories nell'*History* di Lord MAHON, e più semplicemente nella *History of England Under George III*, di W. MASSEY. Confronta DE NOORDEN, *Il Governo parlamentare di partito in Inghilterra*, nel giornale storico di SYBEL, vol. XIV, pag. 45-118. Confronta pure FISCHEL, *La Costituzione inglese*, vol. VII, c. 12; BUCHER, *Il Parlamentarismo*, 2ª edizione, 1881.

numero discreto di posti nel ministero anche a quei membri della Camera bassa, i quali non appartengono a famiglie di Pari.

Al mutamento dei ministri seguono, secondo l'uso dei partiti, il mutamento negli ufficii rappresentativi di Corte, il mutamento dei sotto segretarii di Stato e altresì di alcuni ufficii secondarii (in tutto circa un mezzo centinaio di ufficii), mentre nella burocrazia permanente cadono sotto il patronato di partito soltanto i posti diventati vacanti nel corso dell'amministrazione.

Subito dopo la Rivoluzione, si manifestarono però le immense difficoltà di un Governo, il quale abbisognava, per la condizione dello Stato e della società, in ogni norma importante, del consenso di una maggioranza delle due Camere del Parlamento. Si rese evidente, che occorre perciò una così alta misura di abnegazione personale, di subordinazione e di disciplina, quale poteva raggiungersi nei Parlamenti soltanto con una continua direzione degli affari, degli *ardua negotia regni*, nei corpi elettorali soltanto per mezzo della loro forte coesione, di una base omogenea e d'una consuetudine comune. Fu una fortuna per la nazione, che, nella prima generazione, il più grande uomo di Stato del tempo, Guglielmo di Orange, conservasse ancora nelle sue mani la direzione del governo, sebbene fra continui contrasti, e cambiando il suo gabinetto per ben sei volte. Con la morte di Guglielmo, cessa questa direzione, e ritorna il governo dei partiti della nobiltà, così fatale nei secoli precedenti, connesso all'aggruppamento dei partiti nella Camera bassa, potente per l'influenza finanziaria. Sotto la debole Anna, priva di carattere, i programmi dei partiti sono così profondamente fusi con gl'interessi delle fazioni e delle famiglie, che inutilmente si cercano gl'ideali costituzionali che li animano. Al letto di morte di Anna, il ritorno degli Stuardi sembra dipendere quasi esclusivamente da un intrigo della nobiltà, attraversato solo da un contro-intrigo.

Col giungere al potere della Casa di Brunswick-Annover (1714), si determina una durevole preponderanza del gran partito dei Whigs: partito, che, col suo programma, rappresenta la legittimità dell'attuale successione del trono. Tuttavia, affine di acquistare in Parlamento le maggioranze necessarie per condurre il governo dello Stato, i partiti parlamentari non ricorsero più alle antiche arti e agli antichi mezzi della monarchia, ma soltanto ad un esercizio sapientemente calcolato del patronato ministeriale per le onorificenze e gli ufficii, ad un accurata tutela degli interessi locali e personali, come pure ad una severa disciplina di partito per il raggiungimento e la conservazione delle maggioranze. Questo modo di "corruzione", nel Parlamento venne praticato per la prima volta sotto forma di una indennità ai membri scozzesi e si sviluppò, in seguito, con diretti pagamenti pecuniarii, con pensioni e sinecure. Il regno di Giorgio I e quello di Giorgio II hanno veduto svilupparsi cotesto sistema di fare e mantenere le maggioranze parlamentari. Notevole, per questo tempo di uno sviluppato

predominio di partiti, è l'estensione dei periodi parlamentari da 3 a 7 anni, mediante il *Septennial Act* del primo anno del Regno di Giorgio I, capo 38; successivamente si ebbero un tentativo, abortito, di limitare il diritto della Corona nel numero delle nomine dei Pari (a. 1719), le più smodate pretese personali dei *Members of Parliament* e la soppressione delle contestazioni dei privilegi, precisamente come al tempo della Restaurazione.

Giorgio III (1760-1820) salì al trono con la risoluzione di rompere col governo di partito ch'egli trovò in queste condizioni e di far valere nello Stato la personale volontà del monarca. Facevano difetto soltanto al giovane monarca, precisamente nei due primi decenni di questi tentativi, tanto i mezzi quanto gli uomini. Che anzi, l'insuccesso de' suoi sforzi per fare un governo personale lo costrinse, ad accettare per la prima volta, contro la sua aperta volontà, un ministero solidale (1782). Tuttavia il re era diventato di nuovo un fattore positivo della volontà dello Stato e governava influentemente, dacchè proseguiva, coi partiti ringiovaniti, scopi più grandi e popolari. Altri compiti eransi presentati di nuovo al governo inglese con la lotta contro le Colonie americane, altri maggiori nella grande lotta contro la rivoluzione francese. Soltanto con questo indirizzo dello Stato comincia l'epoca dei grandi uomini politici, con la gloria dei quali è strettamente congiunto l'odierno giudizio dell'Europa sulla costituzione inglese. Il vero compito della vita di Giorgio III, come pure de' suoi uomini di Stato, si trovò nella grande lotta contro la Francia, la cui rivoluzione sociale stava in perfetto contrasto, come agli antipodi, di fronte alla più intima natura della società inglese. Nel periodo di questa lotta, lo spirito superiore di Pitt è alla testa di un partito saldamente ordinato, il quale, unitamente alla grande maggioranza del popolo, dispone d'una continua maggioranza nella Camera bassa e d'una smisurata potenza politica, fino al trionfo della causa nazionale (1815). Anche in questo punto culminante si fa sentire il problema, di conseguire e mantenere la necessaria unità dell'azione dello Stato per mezzo di una maggioranza sicura nel Gabinetto, in Parlamento e nei corpi elettorali.

L'attuale governo di partito si trovò con ciò impegnato in una nuova e difficile necessità. Nella società, che si governava da sè stessa, ogni misura importante doveva cercare ora di prevalere coll'accordo di numerosi interessi opposti fra loro, prima che essa si presentasse come unica volontà politica capace d'agire; volontà, che apparve come la conseguenza dell'uno o dell'altro pensiero fondamentale dei partiti politici. Dopo che, sotto la potente influenza della stampa non era più possibile comprare i voti dei singoli membri del Parlamento, i Partiti cominciarono, in questo tempo, a guadagnare e a conservare con mezzi artificiali i corpi elettorali. L'immediato mezzo efficace di mettere a profitto il potere governativo per ottenere elezioni ministeriali, era proibito in Inghilterra. Siccome il *Selfgovernment* e

la giurisdizione amministrativa non permettevano veruna minaccia di svantaggi per influire sulle elezioni, non rimase che la promessa di *vantaggi*, forma di "corruzione", che si esercitava, a dire il vero, non in vantaggio privato, ma per la riuscita di un sistema di governo ritenuto per giusto. Largo campo di corruzione offrivano i piccoli borghi elettorali ed i collegi elettorali scozzesi, così che, nelle più corrotte elezioni, la spesa dei "borghi putridi", fu calcolata in 1.260.000 lire sterline, a cui concorrevano ora, colla nobiltà del paese, anche le classi cittadine che si erano arricchite (i Nabab). È propriamente questo sistema che macchia l'epoca più gloriosa del governo parlamentare in modo che la nuda storia delle condizioni dei partiti, la vita degli uomini di parte, e la loro continua lotta con tutte le debolezze e le gelosie umane, lascia difficilmente comprendere la grandezza di questo Stato nel suo sviluppo complessivo.

L'intima forza di questo spirito universale poggia di fatto non su forme e su diritti parlamentari, bensì su questo, che esso, fra le più vive opposizioni e le più ardue contese d'interessi sociali, rivolge l'educazione del popolo dalla vita locale allo Stato e risveglia il sentimento della nazione per la vita pubblica; unisce in questo senso tutte le classi della società; conferisce anzitutto, alle classi più elevate, il compito virile e lo slancio che cerca in sé stesso il suo valore e il suo merito, ciò che l'uomo è nello Stato. Non le forme del governo parlamentare, ma, dal basso all'alto, la personale attività nel lavoro quotidiano della vita pubblica costituì la grandezza dell'Inghilterra, come un dì la grandezza di Roma. In esso l'individuo è operoso e serio come già nell'antica vita romana. Ma queste istituzioni sobrie sono salde ed energiche; nell'ora del pericolo, nelle prove determinate da grandi questioni, dimostrano lo slancio e la grandezza del carattere di una libera e fiera nazione. Nella lotta per le colonie americane, ancor più nella lotta contro la rivoluzione francese, si rese evidente dal successo quanto importi per lo Stato l'educazione del popolo. Nell'antica Inghilterra, sovra una base del circuito di circa tre provincie prussiane, era cresciuto uno Stato gigantesco, il quale s'incorpora il Galles, la Scozia, l'Irlanda, colonizza il nord dell'America, si appropria la parte più prospera dell'Asia ed una nuova parte del mondo, conquistando, con le milizie nazionali e con gloriosi fatti d'armi, la signoria dei mari, l'egemonia del mondo e la parità con le potenze continentali.

Siccome questa grandezza nello sviluppo dello Stato era stata raggiunta, fin dai tempi della *Magna Charta*, in virtù del coraggio, della perspicacia e dell'amore alla libertà, in principal modo delle classi più elevate della società, così restano spiegate sicuramente anche le sue lunghe preferenze in favore dell'aristocrazia. Sta nella natura della società, che, conformemente a questo, la natura dello Stato inglese porti in sé anche i difetti inerenti ad ogni forma di Stato aristocratico. Quantunque riposto nelle mani della mi-

gliore aristocrazia d'Europa, nello Stato del secolo XVIII mancava una efficace tutela delle classi più deboli, per le quali neppure gli Stuardi avevano fatta opera feconda ed utile. Il modo, onde venne conchiusa la pace della Chiesa anglicana con la costituzione parlamentare era bensì favorevole alla forma unitaria della costituzione; ma l'indipendenza corporativa della ricca Chiesa nazionale era tornata da ultimo dannosa alle classi inferiori, che la Chiesa, diventata troppo ragguardevole, abbandonava largamente alla negligenza ed al metodismo. Di fatto, nella completa trascuranza dell'istruzione popolare, la ricca Chiesa anglicana gareggia coi potenti di Roma nei paesi latini. Così l'abbandono, la miseria, la demoralizzazione, nella grande piramide dell'edificio sociale, vanno crescendo verso la base.

Nel mondo antico, questa costituzione aristocratica nella progressiva degradazione delle classi inferiori, avrebbe certo condotto ad un vero ilotismo. È una prova della potenza del cristianesimo e della nazionalità, specialmente per le classi dirigenti d'Inghilterra, se, da queste condizioni, la società inglese passa invece al secolo delle riforme sociali e delle grandi riforme elettorali.

§ 8.

VII. Il Secolo delle riforme elettorali e sociali.

Col principio del secolo decimonono, al culmine della costituzione parlamentare, appaiono sintomi di mutamenti economici, che, alla fine del secolo, si risolveranno in una trasformazione completa della costituzione e dell'amministrazione.

Nel corso delle grandi lotte contro la Francia, erano avvenute, nell'interno del paese, novità da principio poco appariscenti. L'invenzione delle macchine colla quale la grande industria poteva sfruttare un immenso materiale greggio, il paese il suo ferro e i suoi carboni fossili, attrasse in città alcuni rami del lavoro campestre, concentrò industrie e commerci in modo sconosciuto precedentemente e cominciò a contribuire, dalla pace del 1815, anche ai progressi dell'agricoltura. Di decennio in decennio progredisce visibilmente la trasformazione del sistema della produzione. La proprietà fondiaria e la proprietà mobiliare, il lavoro industriale e il lavoro intellettuale si avviarono a nuove e molteplici combinazioni sterminate. Produzione, consumo e scambi entrarono in un sistema nuovo ed omogeneo, rivolto al mercato mondiale, che, in Inghilterra, in virtù del suo commercio mondiale e dei possedimenti coloniali, rappresenta lo sviluppo più grande della "società industriale".

Con la trasformazione del possesso e del lavoro industriale appariva naturalmente un nuovo ordinamento della società, anche nel suo rapporto con lo Stato. Con l'aumentarsi dei capitali, si forma conti-

nuamente un numero crescente di nuovi patrimoni, con un indipendente possesso di capitali, la cui rendita è pari alla rendita media delle antiche classi dirigenti, senza però prender parte, come l'antica *gentry*, al lavoro consueto della vita pubblica. La nuova combinazione di proprietà e di lavoro, l'impiego più esteso di energie intellettuali e tecniche, l'impulso dato al commercio ed alla grande industria, danno origine anche ad un incremento delle classi medie, le quali però sono inclinate ancor meno delle antiche a partecipare al lavoro della vita comunale. Le classi lavoratrici entrano finalmente, in virtù dell'industria in grande, in completa dipendenza dal capitale industriale, in massima senza alcuna partecipazione personale, nella sfera indipendente delle associazioni comunali.

Questa nuova condizione doveva determinare un contrasto crescente con la costituzione parlamentare, la quale si era consolidata in più stretta corrispondenza con la società del secolo XVIII. Come parte secondaria del nuovo ordine di cose, le classi possidenti della nuova società, erano a disagio, perchè in sèguito alla scarsa rappresentanza delle più grandi città in Parlamento, di fronte alla rappresentanza eccessiva delle piccole borgate elettorali dipendenti, non giunsero a farsi convenientemente valere. Infatti, mentre le antiche borgate scadono sempre più, grandi città rimangono senza rappresentanza, il censo perde il suo valore primitivo; l'amministrazione dei *Tories* prevale per lungo tempo, come rappresentante dell'antico ordinamento sociale, fino a che il partito contrario si unisce con le pretese della *gentry* cittadina e delle classi medie, per ottenere una riparazione. Come parte sofferente della società apparve il proletariato, risultato della industria in grande. D'accordo con questo movimento politico vanno quindi di pari passo le esigenze sociali delle classi depresse e lasciate da parte nella trasformazione. La sollecitudine, a lungo trascurata, per la educazione elementare delle classi più indigenti, l'insufficienza fortemente sentita dell'amministrazione dei poveri e del diritto di domicilio, gli svantaggi economici di un sistema di protezionismo predominante e delle imposte indirette, gli effetti deleterii dell'industria sulla vita domestica delle classi operaie vennero poste in Inghilterra abbastanza vivamente in chiaro col mezzo delle discussioni politiche e della stampa. I nuovi capitalisti, invece, per lungo tempo s'addormentano altrettanto ciecamente nelle loro teorie del *laissez aller*, fino a che l'altra parte accoglie gradatamente nel suo programma, e a forza l'ottiene, l'adempimento degli obblighi dello Stato verso la parte sofferente della società.

Ambedue gl'indirizzi procedono, da principio, l'uno accanto all'altro con sforzi confusi, fra attriti e con risultati isolati e poco rilevanti, dove se ne tolga l'emancipazione dei cattolici. Anzi, il partito dei *Tories*, che si trovava al potere fin dalle guerre con la Francia, dopo la conclusione della pace del 1815, tenta di mantenersi al governo col mezzo delle massime più rigide del Torismo e della Chiesa, me-

dante un sistema di repressione contro la stampa e il diritto di riunione. Sembra si voglia rinnovare l'esperienza, che ogni casta mostra il suo lato migliore nella lotta per i suoi privilegi, il peggiore nel godimento e nel mantenimento degli stessi.

Ma il senno robusto ritorna gradatamente nella classe dirigente, che entra perciò nelle vie della Riforma. Contemporaneamente quasi alla Rivoluzione di luglio in Francia, comincia la seconda generazione del nostro secolo col *bill* di Riforma del 1832, che è condotto dal vecchio partito della *resistance* con perseveranza e con assennatezza, per procurare alle città arricchite e con ciò alle classi industriali e alle classi medie un potere corrispondente nella Camera bassa. Col *bill* di riforma, si inizia ad un tempo una generazione che comprende il suo ufficio riformatore nella società trasformata: un nuovo ordinamento delle città, una nuova amministrazione dei poveri, una serie di trasformazioni del lato economico della vita comunale; e di pari passo con ciò importanti ed opportune riforme nell'amministrazione dello Stato e negli affari finanziari, un razionale sviluppo progressivo del sistema tributario, la demolizione di tutte le barriere dello Stato, che inceppavano lo sviluppo completo della grande industria, del commercio all'ingrosso, del gran capitale. D'altro canto la legislazione, con serietà e con perseveranza, affronta il complesso problema, di riaffermare gli obblighi dello Stato, negletti fin qui, per la protezione delle classi più deboli. Una legislazione sempre rigorosa e ognor più profondamente efficace sulle manifatture, in primo luogo per la protezione delle donne e dei fanciulli, poscia, con mire più vaste per impedire le conseguenze micidiali del lavoro manifatturiero in tutti i suoi rami, una cura più seria della polizia edilizia e sanitaria, per gl'interessi dell'abitazione e del nutrimento delle classi lavoratrici, una più umana tutela dei poveri, molto più efficace del sistema proibitivo del secolo XVIII, il risveglio serio, vigorosamente intrapreso, dell'istruzione popolare, designano una degna interpretazione dei doveri di una classe dirigente.

Siccome la riforma elettorale era apparsa primieramente come il programma principale dei *Whigs* e la riforma sociale come quello dei *Tories*, così si sviluppa tosto, in tutti due i partiti, una gara feconda. Tanto la riforma politica, quanto la riforma sociale, sono condotte a fine, quasi con uguale misura, per uno scopo immediato, con senso pratico e con prudenza.

Eppure l'innovazione moderata del *bill* di riforma, la legittimità del quale da nessuno è contestata, e l'energico compimento dei doveri dello Stato verso le classi più deboli, la cui necessità non è negata da alcun uomo politico inglese, presentano serie conseguenze per tutta la costituzione del paese, i cui pericoli si fanno sempre più evidenti. Ad ogni elezione parlamentare si rende sempre più sensibile, che i due indirizzi della legislazione riformatrice conducono la costituzione parlamentare in direzione opposta.

La ragione di questo fenomeno stava evidentemente nell'origine del *bill* di riforma. Nella società d'Inghilterra, che si reggeva da sè stessa, e nella quale, dal secolo XVII, non esisteva più una vera iniziativa del governo monarchico, la riforma fu opera dei mutevoli governi di partito. Come ogni programma di partito, così anche questo poteva riuscire solo col mezzo di un'agitazione sociale. Conseguirlo non era, quindi, tanto un principio giuridico, quanto piuttosto un compromesso, il quale corrispondeva ai rapporti casuali di potere fra le parti contendenti. Nelle contee valeva ancora, veramente, l'antica massima, che l'obbligo al servizio di giurati e la partecipazione agli uffici comunali, che andava parallelamente con essa, accorda il diritto elettorale per il Parlamento. Ma appunto in quelle città, dalle quali partì il movimento riformatore, questa massima era sepolta e dimenticata per la viziosa costituzione delle corporazioni. I *Whigs* potevano conseguire una maggioranza di voti, perciò solo, che nelle città la piccola borghesia, con un censo di 10 lire sterline, riuscì a farsi valere; i *Tories* fidavano nella loro influenza sui fittaiuoli da essi dipendenti. Ogni partito contava anzitutto quanti voti perderebbe e otterrebbe, e si trattava così reciprocamente, fino a che si riusciva ad avere una maggioranza per una media, la quale doveva essere un punto di sosta per una più larga espansione verso il basso, essendosi posto da parte ogni riguardo ai doveri personali dell'individuo verso la comunità.

Primieramente questa nuova base non si mostrava niente affatto sfavorevole alla riforma sociale nei più svariati indirizzi, la cui influenza sul benessere e sulla moralità della gran massa del popolo non può essere mai abbastanza valutata. Questa legislazione si è resa benemerita dell'amministrazione con un secondo indirizzo, l'abolizione di usi antiquati e di abusi gravi. Anche al di là del campo delle classi lavoratrici passa un alito dell'umanità di questa legislazione, diversa dalla legislazione del secolo XVIII. Basti ricordare l'abolizione della schiavitù nelle Colonie, la soppressione del commercio degli schiavi, la mitigazione della legislazione penale, la riforma della disciplina carceraria e dell'arresto per debiti, il trattamento più umano dei mentecatti, la premura per la pubblica salute; nel campo religioso e intellettuale, l'uguaglianza dei cattolici e dei dissidenti, il principio della riforma nelle Università, la diffusione più agevole di cognizioni di utilità generale, monumenti che onorano questi tempi.

Un solo compito non riuscì più a questa legislazione, dal *bill* della riforma in poi: l'organico ordinamento dei rapporti durevoli, in virtù dei quali Stato e società si allacciano insieme. In questo precisamente si mostra la parte inimitabile dell'ordinamento antico ed il lato debole del moderno (1). Dovunque si credeva di formare e di ringiovanire più ampiamente la base dell'amministrazione auto-

(1) Confronta il riassunto sistematico della *Costituzione Comunale moderna* in GNEIST, *Selfgovernment*, pag. 939-1018.

noma; proprio là questi tentativi sono manchevoli. Come alito infuocato, un meccanico ordinamento burocratico penetra i nuovi ordinamenti comunali, i quali dissolvono la vera amministrazione autonoma e minano, colla ruina dell'attività personale, il bene comune. L'antica massima, valevole per la totalità dello Stato, che il pagamento delle imposte deve corrispondere sempre alla rappresentanza, trasferita ai singoli membri dell'organismo dello Stato, conduce ad un sistema meccanico di consiglieri amministrativi eletti. Nel mentre, però, il diritto elettorale politico dal 1832 escludeva, in virtù del censo, più che la metà delle piccole famiglie di contribuenti, si rese bene accetto, per la vita comunale, un generale diritto di voto (suffragio universale), il quale accorda un semplice voto fino a 50 lire sterline di reddito e di valore di affittanza, al di sopra di ciò accorda un voto multiplo, fino a 6, e, secondo le circostanze, anche sino a 12. Due sistemi elettorali affatto diversi, collocati l'uno accanto all'altro in modo così sconnesso, dissolvono completamente il vincolo fra il pagamento delle imposte ed il diritto personale. Il grado inferiore (fino a 50 lire sterline), che abbracciava la gran massa dei contribuenti, comprende in sè principalmente le classi medie, che sono ancora in qualche modo atte al servizio di giurati ed agli ufficii comunali, le unisce insieme a quelle che non s'occupano di ciò, le separa da quelle, con le quali esse dividono l'azione personale col mezzo di una *plurality of votes*. In un dato numero di grandi città viene pure introdotto, qua e là, un uguale e generale diritto di voto. Questa indifferenza per l'elemento autonomo nella vita comunale produce anche l'indifferenza per i doveri personali, come per i diritti onorarii conseguibili a mezzo di questi doveri.

Ogni interpretazione della vita industriale, che vede nello Stato e nel Comune una società collettiva di contribuenti, educa formalmente la società per mezzo di queste istituzioni. Nello stesso senso operano i nuovi ordinamenti elettorali, i quali risparmiano agli elettori la fatica di radunarsi, di meditare, di deliberare e di calcolare. Essi scrivono pochi nomi sulla scheda elettorale che è portata a casa e ripresa da un usciere comunale, ed è questo l'ultimo avanzo dell'azione personale dell'elettore comunale nella patria delle *communitates*. Mentre per lo appunto, in Inghilterra, le istituzioni del Comune e del Circolo, del Parlamento e della Chiesa hanno contribuito per secoli a formare un controorganismo degli interessi sociali, ad obbligare l'uomo e ad abituarlo a comprendere ed a compire, contro l'andamento naturale de' suoi interessi, i suoi doveri pubblici nella vita della comunità, il nuovo indirizzo considerava anche il sentimento patriottico, il dominio personale e il sentimento della giustizia come un prodotto della libera concorrenza. Ovunque si trattava di assumere, nella vita del prossimo, doveri responsabili di un'amministrazione pubblica, si introdussero tacitamente, in questa legislazione comunale, un diritto di elezione e il bisogno di lasciar fare anche agli

altri. La conseguenza evidente di ciò, era lo spegnersi progressivo del senno comunale (*parochial mind*), la rimozione degli antichi *Parish Constables*, sostituiti da una gendarmeria che diventò un corpo d'esercito, la sostituzione dei Presidenti delle Congregazioni dei poveri mercè un corpo quasi altrettanto numeroso di contabili e di scrivani, — nelle sue funzioni principali una burocratica amministrazione cittadina, — una perdita delle forze migliori per la vita dei Comuni, — una coesione di questa amministrazione per mezzo di un sistema sempre vasto ed energico di Commissarii governativi e di decreti ministeriali.

S'allentano, così, d'anno in anno progressivamente le vive *communitates*, sulle quali fondavasi la personale coesione dei corpi parlamentari nel suo sorgere come in ogni stadio dello sviluppo ulteriore; e per necessaria reazione, i mutati concetti sociali dei corpi elettorali inglesi si riflettono sulla Camera dei Comuni, sulla formazione dei partiti, sulla posizione dei capi partito, sulla stampa, sull'opinione pubblica, la quale segue e rappresenta soltanto gl'interessi temporanei. Ma nel nostro secolo, co' suoi rapidi mutamenti bastò una generazione a maturare un risultato sommario di questi concetti della vita per un secondo *bill* di riforma.

La terza generazione del secolo si apre col *bill* di riforma del 1867 su basi molto mutate. Le classi dirigenti avevano resistito, per due decenni ancora, ai progetti radicali sul voto segreto, sul diritto di suffragio fondato sull'occupazione di una casa, sulla uguaglianza dei distretti elettorali. Comincia allora, però, una gara di ambedue i partiti, con reciproci appelli all' "opinione pubblica", (1852-1867), in cui, dopo la reiezione di tutti i progetti più temperati, appare alla fine Disraeli come il "maggiore offerente". Con un certo numero di emendamenti della parte liberale si estese così il diritto elettorale nelle città come un diritto fondato sull'abitazione; il numero degli elettori apparisce di già raddoppiato nel primo atto elettorale; l'introduzione del voto segreto, secondo le nuove esigenze della vita sociale, segue nel 1872. È questa una forma di voto, quale più d'una volta è stata tentata, senza troppo gravi pericoli, negli Stati sotto un'iniziativa ed una condotta fortemente monarchiche. Ma ben altra importanza ha per l'Inghilterra, da quando l'esistenza dei Ministeri e l'andamento del governo dello Stato sono diventati indipendenti dalla *House of Commons*, e la Camera dei Comuni si staccò dalla vita intima delle *communitates*. Con queste basi completamente mutate, null'altro rimane dell'antica coesione delle *communitates* che l'imposizione delle tasse fondiarie e l'esigenza del pagamento d'una tassa pei poveri, ultima reminiscenza che, dall'origine dei Parlamenti, le prestazioni per lo Stato sono state le basi positive della partecipazione al Parlamento stesso. Se con ciò il vincolo personale della *communitas* corre verso la sua dissoluzione, se così hanno fine il correttivo e la moderazione delle opposizioni sociali e le lotte d'interesse, il governo di partito

cade in dipendenza completa di combinazioni incalcolabili d'interessi sociali, di pregiudizii relativamente più forti, di agitazioni politiche e di artifici di tattica dell'agitazione dei partiti, di cui la stampa quotidiana è diventata l'organo attivo ed energico quanto incostante. Questa nuova condizione delle cose trae in inganno perciò, che essa non si presenta tosto, in tutti i suoi effetti, con la prima elezione parlamentare, bensì con la seconda, con la terza e via dicendo. Solo considerando lo sviluppo complessivo della costituzione inglese si risponde alla domanda, se su tali basi si possa reggere un governo parlamentare e si possa reggere con regolare mutamento di partiti. Dallo stesso ordinamento dello Stato inglese risulta anzi la speranza, che la terza generazione del nostro secolo entrerà in un'era di azione radicale e di reazione violenta, contro la classe dirigente.

Per quanto oscuro possa apparire frattanto quest'avvenire dal lato della costituzione, pure il destino delle nazioni non poggia soltanto sulla costituzione, ma ben anco su di una catena di fatti che agiscono l'uno sull'altro, e congiungono intanto l'altra parte della vita dello Stato, che noi designiamo col nome di amministrazione pubblica. Nel processo evolutivo dello Stato inglese la formazione dell'amministrazione è diventata la base dello sviluppo grandioso della sua costituzione. Anche in quest'altro lato sta una continuità giuridica, un intreccio dei concetti dominanti della nazione, il quale, nello sviluppo progressivo, si addimostra tanto efficace quanto l'elemento giuridico consueto della costituzione. In una parola, le stesse proprietà caratteristiche della nazione, le quali hanno sviluppato dal diritto amministrativo la costituzione politica, si mostreranno anche abbastanza forti per mantenere nella generazione contemporanea tutto il vigore alla costituzione, sul terreno della nuova società. Anche sul continente (specialmente in Germania ed in Francia), le tradizionali idee fondamentali dell'amministrazione dello Stato, da una condizione ancora più profondamente lacerata e piena di contraddizioni, hanno elevato gli Stati, ringiovanendoli, ad un nuovo e più saldo organamento. Quanto più omogenei, del resto, si presentano, nella società industriale dell'Europa centrale, gli elementi del movimento sociale, tanto più diverso si è presentato finora il loro punto di partenza, secondo la varietà delle nazionalità e della loro tradizione politica. Il passato ci autorizza, più che il presente, a credere che l'Inghilterra, come la Germania, si trovi in questo periodo di lotta ed i materiali per l'intero compimento del nuovo organismo dello Stato, si debbano ancora cercare nel suo proprio passato (1).

(1) [La riforma elettorale del 1884-88 e le leggi del 1888 sulla riforma dell'amministrazione locale hanno profondamente mutata cotesta condizione di cose, e sebbene il lettore ne possa trovare ampia notizia in precedenti volumi (PALMA, *Le costituzioni moderne*, capo IX, sezione I, La terza riforma elettorale inglese del 1884 e 1885; e sezione III, La riforma dell'amministrazione locale in Inghilterra

Questa condizione di cose dà, tuttavia, al diritto amministrativo inglese che forma l'oggetto di questa esposizione, il suo essenziale fondamento politico, nell'apprezzamento del quale la Germania è alquanto più avanzata dell'odierna opinione pubblica in Inghilterra. Per una completa esposizione del diritto amministrativo vigente apparisce, frattanto, necessario dare ancora una sommaria "occhiata retrospettiva", all'ordinamento storico dello Stato inglese.

La vita organica di uno Stato, come quella dell'uomo, porta in sè la forza vitale, per sostituire con nuovi organi gli organi mutilati o lesi, fino a che sottentra comunemente l'epoca della debolezza senile e della morte. Negli stadii di transizione ad un nuovo ordine sociale, appare una condizione affatto straordinaria, che spesso si è designata come l' "atomizzazione della società". Questi così detti atomi, però, sono e rimangono esseri umani, nei quali continuano a vivere e ad operare tutte le parti dell'umana natura. L'infinita molteplicità della natura umana appare nella storia dei popoli nelle continue e reciproche azioni che si riscontrano fra Stato e società, fra Stato e Chiesa, fra costituzione ed amministrazione, fra la vita dello

nel 1888) dobbiamo darne un'idea, a complemento di quanto l'autore espone ed a modificazione di non pochi giudizi suoi.

Un nuovo progetto di legge elettorale, il *franchise bill* o *the representation of the people bill*, venne presentato da Gladstone nel 1884, per estendere alle contee i diritti, che, colla legge del 1867, si erano accordati ai borghi. La franchigia urbana era allora triplice; comprendeva anzitutto i possessori di un fabbricato con o senza terreno, che rendesse dieci La. nette all'anno; in secondo luogo, gli occupatori di case colpite dall'imposta della tassa dei poveri; infine, coloro che non pagavano imposte direttamente per la casa mobiliata che occupano, del valore di non meno di dieci La. annue di fitto. Queste franchigie furono estese alle contee, e vi si aggiunse la *service franchise* a favore di tutti i capi di casa responsabili con domicilio proprio, e il diritto elettorale a favore di coloro che occupano a qualsiasi titolo un fondo dell'annua rendita di 10 La. Mentre nel 1866 vi erano 1.136.000 elettori, colle leggi del 1866-67 crebbero a 2.448.000, che divennero poscia tre milioni, e colla nuova legge furono elevati per tutto il Regno Unito a 5 milioni.

Più notevole fu la riforma compiuta, dopo lunghe ed accanite discussioni, in seguito ad un compromesso fra i due partiti politici, nell'ordinamento dei collegi. Erano allora in Inghilterra 652 deputati, 283 di contee, 360 di città e borghi e 9 di Università, e ad onta delle leggi del 1832 e del 1867 rimanevano sproporzioni enormi. Colla nuova legge del 1885 i deputati in tutto il Regno Unito furono portati a 670, e distribuiti in modo diverso. Mantenendosi la distinzione fra i collegi rurali ed urbani, i borghi di men che 15.000 abitanti cessavano di avere i loro speciali deputati e furono incorporati nei collegi delle rispettive contee. I borghi con 15.000 a 50.000 abitanti hanno avuto un deputato, quelli con 50.000 a 150.000 due, quelli che hanno popolazione maggiore, un deputato per ogni 50.000 abitanti in più; ma così questi, come le contee vennero divise in collegi elettorali a un deputato ciascuno. Così, salvo 28 borghi che nominano ciascuno due deputati, anche l'Inghilterra dal 1885 ha *the single vote for a single seat*, il collegio nominale, come l'Italia. La riforma parve ottima a tutti i partiti, ed ebbe il più largo assentimento della pubblica opinione in tutto lo Stato.

Ancora non si sono manifestati tutti i risultati di queste riforme che effetti-

Stato e la vita comunale, tra l'economia politica e quella privata, fra i rapporti maggiori ed i minori, con diramazioni così interminabili, che anche la più completa storia dello Stato può dare soltanto un'immagine imperfetta di queste coesioni. Soltanto da questi più alti punti di vista si poté tentare un oroscopo approssimativo sull'avvenire di uno Stato.

Da due secoli il così detto "diritto di natura", si è affaticato a desumere dalla natura dell'uomo l'essenza dello Stato e del diritto. Questo modo di considerare il problema abbisogna d'essere approfondito, per l'attuale generazione, secondo le esperienze di generazioni più lontane. Non si tratta soltanto d'una dimostrazione filosofico-giuridica dello Stato, dell'antitesi tra la natura "ragionevole", e la "sensibile", dell'uomo, imperocchè tra queste due nature sta l'organismo della "società", sulla cui base sorge e continua a vivere lo Stato.

L'uomo è da principio un ente sociale, diretto dalla natura, e perciò ha il diritto di scorgere nell'industria, nel possesso e nel godimento dei beni esteriori, il suo benessere e i suoi interessi. Ma l'uomo è altresì, contemporaneamente, un ente morale-religioso con la indistruttibile coscienza del suo destino di viver non solo per sè, ma ben

vamente ordinarono l'Inghilterra a democrazia; ma è fuor di dubbio che saranno grandi e decisivi, in uno Stato dove socialmente prevale ancora l'aristocrazia. Le considerazioni del Gneist sull'equilibrio tra le varie classi ed i varii poteri dovranno essere fra pochi anni ben mutati, se pure avvenimenti più gravi non determineranno anche in Inghilterra più radicali mutamenti.

Infatti appena pochi anni dopo venne colpita la cittadella dell'aristocrazia inglese, l'amministrazione della contea. Il vecchio organismo si è riformato colle leggi del 16 maggio 1888 sugli elettori per il governo locale dell'Inghilterra e del Galles (51 e 52 Vitt., capo 10) e del 18 agosto 1888, emendante le leggi relative all'amministrazione locale in Inghilterra e nel paese di Galles (51 e 52 Vitt., capo 41). Vennero istituiti anche per le contee, come nel 1835 per i borghi, rappresentanze o consigli elettivi, ai quali si diedero molte attribuzioni amministrative, togliendole ai giudici di pace e segnatamente alle loro sessioni trimestrali. Si formarono così 60 "contee amministrative", non comprendendo in esse le città e i borghi superiori a 50.000 abitanti. Questi borghi di contea, dipendono dall'amministrazione della contea per la milizia, le Corti d'assise, lo sceriffo, il lord luogotenente, il *coroner*, i giudici di pace, cioè in generale per la milizia e la giustizia, ma ne sono indipendenti per i loro affari amministrativi, che restano affidati ai rispettivi consigli comunali. Alle elezioni provinciali si è esteso il popolare suffragio delle politiche, con elezioni fatte in collegi uninominali. I consigli si compongono di 60 a 80 membri, essendo il numero determinato dal *Local government Board*, e si rinnovano ogni tre anni. Il Consiglio ha un presidente ed alcuni assessori, e gli spettano tutte le funzioni amministrative delle Corti trimestrali dei giudici di pace e dei loro Comitati. Questi conservano i loro poteri soltanto per gli appelli in materia di tasse, e per alcuni affari di polizia. La polizia di Londra è rimasta in mano del Governo; quella delle contee è affidata ad un comitato misto di membri scelti per metà dal Consiglio nella Corte trimestrale e per metà dalla Corte trimestrale nel Consiglio, ma indipendente dai due corpi elettivi. Anche il sistema delle tasse locali venne profondamente mutato, come si dirà a suo luogo].

anco per i suoi simili, nel continuo adempimento dei suoi doveri sociali. Infine l'uomo è altresì un ente politico (ζῶον πολιτικόν), con l'indistruttibile coscienza dei suoi obblighi civili e politici nella sua esteriore vita sociale, nel Comune e nello Stato.

In tutte queste tre sfere d'azione, l'uomo abbisogna dell'educazione, cioè dell'abitudine. Per primo, l'abitudine stabilisce nell'individuo l'equilibrio tra le sue aspirazioni sociali, morali e politiche e gli dà la sicurezza dell'azione; l'abitudine dà all'uomo il suo "carattere", personale. In misura più elevata, lo stesso vale anche per la totalità, cioè per la vita comune in società, nella Chiesa e nello Stato. La necessaria abitudine può risultare soltanto da istituzioni durevoli e quotidianamente attive, le quali, nella loro continua influenza reciproca, rendono lo Stato un "organismo", vivente.

La base della famiglia è destinata a stabilire l'equilibrio, a seconda della consuetudine, tra gl'interessi sociali e gli obblighi morali-religiosi. L'amore ai figli ed ai genitori è innato nell'uomo, affinché, dal basso all'alto, impari, nel più angusto cerchio della sua vita, a subordinare l'egoismo de' suoi interessi sociali, agli obblighi dell'amore verso il prossimo.

La comunità religiosa è destinata ad elevare questa subordinazione all'abitudine della successiva vita comune; essa doveva appunto perciò provvedere, con durevoli istituzioni, all'insegnamento, alla cura d'anime e alla beneficenza, per elevare, con una attività quotidiana, questo indirizzo dello spirito ad abitudine. Per la comunanza degli uomini, la religione si mostra efficace soltanto col mezzo del suo organamento esteriore come Chiesa.

L'associazione comunale laica è destinata a recare a conoscenza, con l'esercizio quotidiano, i doveri civili e politici tra il vicinato, elevandoli ad abitudine. Diritto, ordine e libertà, cioè il governo autonomo, che sa rispettare la cerchia giuridica degli altri, si affermano fra i popoli soltanto in questa struttura intermedia fra lo Stato e l'individuo, il cui significato tanto più cresce, quanto più una nazione comincia a scindersi in una pluralità di confessioni religiose e di chiese.

L'assieme di queste abitudini, che, come organismi viventi, si esplicano in circoli concentrici, si concentra nello Stato, che deve riassumere e stringere insieme i continui attriti e le continue collisioni, e domina perciò co' suoi ordinamenti sulla cerchia giuridica dell'individuo e della famiglia, sugli ecclesiastici e sui secolari, sulle associazioni comunali più ristrette e su quelle più vaste, e deve elevare ad abitudine, col mezzo delle sue istituzioni, i corrispondenti modi d'agire de' suoi cittadini.

L'odierna vita inglese ci presenta ancora abbastanza salde le basi della famiglia. Prescindendo dalle degenerazioni, sanabili gradatamente che risultano dalla vita delle grandi città e dall'esercizio industriale del lavoro professionale, la base della vita domestica è rimasta

intatta nel cuore della nazione, certamente non peggio, ma meglio ordinata che nel secolo XVIII.

La base della vita religiosa del pari non mostra che progressi, se li paragoniamo colle condizioni del secolo precedente. L'uguaglianza delle Chiese e delle confessioni ha scosso potentemente ed efficacemente anche la Chiesa nazionale anglicana dalla sua indolenza secolare, e l'ardore delle recenti aspirazioni si manifesta in ciò: che tutte le confessioni operano progressivamente cogli averi per le fondazioni e coll'attività personale per l'istruzione, per la cura d'anime e per la beneficenza.

L'affievolimento dell'organismo vitale inglese si mostra soltanto nell'associazione comunale laica e diventa qui molto più sensibile, causa i nuovi contrasti sorti recentemente tra proprietà e lavoro, tra proprietà fondiaria, capitale e proprietà industriale e tra le Confessioni in lotta fra di loro. Che quest'associazione comunale possa consolidarsi nella nuova trasformazione della Società, lo dà a divedere specialmente il procedimento della Germania.

Se in Inghilterra sia possibile una trasformazione ed un consolidamento delle associazioni comunali limitrofe, si può giudicare soltanto approssimativamente, quando nell'insieme si consideri l'organismo dello Stato. E appunto per questo scopo giova premettere da ultimo un "prospetto dell'ordinamento storico" di questo Stato.

§ 9.

VIII. Sguardo retrospettivo all'ordinamento storico dello Stato inglese.

Le costituzioni del continente, le quali si sono formate, da un secolo, presso a poco secondo il tipo dello Stato inglese, derivarono dall'interna decomposizione di quell'antico ordinamento parlamentare, nel quale le classi sociali, trascurate ed oppresse, che effettivamente compivano verso lo Stato odierno gli obblighi del cittadino, domandavano, con ragione e diritto, la loro uguaglianza giuridica e la loro corrispondente partecipazione alla vita dello Stato. Tutte queste costituzioni sono, quindi, costruite sulla base di una serie di diritti fondamentali del cittadino, che, corrispondentemente al progresso intellettuale della società, sono, per la maggior parte, garantiti in capo agli statuti costituzionali.

La costituzione inglese, al contrario, è costruita, con un continuo sviluppo, sovra un sistema fondamentale degli obblighi politici dei sudditi verso lo Stato, per l'esecuzione dei quali la pubblica autorità aveva acquistata la forza durante il regno anglo-normanno. Questa diversità del punto di partenza ha dato ai Parlamenti inglesi un indizio continuamente ascendente, mentre i Parlamenti nazionali tedeschi, dopo breve fioritura, volgono a rapida decadenza, in seguito alla

disarmonia tra doveri e diritti nella posizione delle classi privilegiate, che caddero, ad ogni generazione, in contraddizioni sempre più profonde con l'essenza dello Stato e con la natura umana.

Ad onta dei diversi risultati, queste formazioni si avvicinano però, ai nostri giorni, sufficientemente le une alle altre. Come le costituzioni del Continente hanno accolto, dal modello inglese, una serie d'idee e di istituti, così l'odierna amministrazione inglese nello Stato e nei comuni sembra assimilarsi sempre più progressivamente le idee e le istituzioni del Continente, e in modo conscio o inconscio, sembra accogliere elementi sempre più numerosi principalmente dal sistema francese. La Germania, all'opposto, unitamente al sistema dei diritti fondamentali, non ha dimenticato nella sua nuova costituzione, il sistema dei doveri civili dello Stato, e questo, in misura maggiore, può dirsi dello Stato prussiano, il quale, in sèguito all'obbligo del servizio militare generale introdotto per tempo e in sèguito ai bisogni maggiori d'una grande potenza, ha preceduto l'intero Stato tedesco. Appunto perciò il nuovo diritto amministrativo prussiano sembra accogliere dal sistema inglese elementi sempre più numerosi, per quanto poco si sia inclinati, negli odierni rapporti, a ritenere per migliore il sistema altrui.

Con queste osservazioni preliminari, passo a ricapitolare l'ordinamento storico, dello Stato inglese, accennando alle lacune prodotte dalla società industriale.

I. Il sistema degli obblighi politici ha trasformata, dal tempo anglo-normanno, la società inglese con una severità presso che militare, l'ha educata a governarsi da sè, l'ha disciplinata alla libertà civile e politica. La sua base è il dovere generale di obbedienza verso il potere dello Stato, espresso nell'antico giuramento di sudditanza, rafforzato, dal tempo dei Normanni, mediante il giuramento feudale del possesso e della supremazia ecclesiastica, sanzionato dalle gravi pene della *treason* (1). Questo obbligo generale si è specializzato nei seguenti obblighi generali dei sudditi:

L'obbligo personale al servizio militare rafforzato dal sistema feudale, il quale si risolve più tardi nell'obbligo generale della milizia per *liberi homines*. Il secolo XIX mostra una profonda lacuna in sèguito alla completa decadenza della milizia, mentre ha principii modesti un equivalente corpo dei volontari (2).

(1) Nel linguaggio comune di tutti i partiti politici, è designato perciò l'inglese col nome di "suddito", non già con quello di "cittadino", dello Stato.

(2) Ecco la pietra angolare della filosofia unilaterale dell'odierna società industriale. Una Nazione, che da sette secoli non conosce praticamente la necessità d'una difesa del paese quale condizione vitale di uno Stato e le cui *middle classes* vivono in una così vasta misura per il guadagno del denaro, giunge ad interpretazioni unilaterali sull'adempimento dell'obbligo militare e, con ciò, a storti giudizi sullo sviluppo dello Stato germanico. Una filosofia della vita, che crede di compiere i primi doveri cittadini con un esercito avventizio, è facilmente tratta a considerare con leggerezza i doveri della giustizia, della polizia e, infine, tutta l'attività personale in favore del benessere generale come cosa inutile.

L'obbligo personale al servizio giudiziario, originariamente come servizio dei componenti il tribunale per pronunciare la sentenza, mutato più tardi nell'obbligo per il servizio di giurati per i possidenti che hanno quaranta scellini di reddito fondiario, rimane ancora vivo e vitale, specialmente nelle cause penali (1).

Il dovere personale al servizio di polizia, per la conservazione della pace, in forma più onerosa sotto il sistema amministrativo normanno, alleggerito più tardi mediante il concentramento negli uffici inferiori comunali e nell'ufficio dei giudici di pace, spento quasi di nuovo, sussiste ancora presentemente come un generale obbligo civile della istruttoria penale (2).

L'obbligo personale di pagare le imposte in forma di *auxilia* e *tallagia*, fuse più tardi nei sussidii parlamentari, mutato poscia nella *landtax*, viene consolidato nel XVIII secolo in una vasta legislazione sulle imposte. Di pari passo con ciò andava già nel medioevo un sistema complementare d'imposte comunali. Esso acquista, in virtù delle nuove leggi sull'amministrazione dei poveri e delle strade, un vasto campo d'azione, e, fin dal secolo XIII, ha raggiunto una sfera maggiore in confronto alle imposte dirette dello Stato (3).

Il correlativo di questi doveri generali del cittadino dello Stato si ha nei generali diritti del cittadino medesimo; il diritto alla difesa giuridica della persona, della proprietà e la previdente attività dello Stato, quale si sviluppa nel mantenimento della pace e nella Chiesa del medioevo, allargata continuamente fin dai tempi della

(1) L'opinione progredita della società industriale ritiene, è vero, anche il servizio di giurato nelle cause civili superfluo; e con ogni nuova legge limita l'applicazione dei giuri civili in misura sempre crescente, senza pensare ad una sostituzione. Una opinione più progredita non ritiene necessario neppure il giudizio dei giuri nelle cause penali, in ogni caso, il procedimento francese, che per una sentenza di colpeabilità s'appaga della deliberazione della maggioranza è considerata più pratica dell'unanimità dei giuri inglese.

(2) Sono ormai lasciate interamente da parte, dal basso all'alto, le funzioni di polizia dell'antico ufficio di Sindaco (*Sulzenamt*). Il decentramento di polizia dei giudici di pace, secondo l'opinione progredita, passa per un'istituzione aristocratica da togliersi.

(3) Il dovere delle imposte, invece, è tanto più riconosciuto dalla società industriale quanto più essa è affaticata a spogliarsi dei doveri pubblici personali. Anche la proprietà fondiaria riconosce ancora l'imposta reale come una base necessaria dell'associazione comunale. Un'opinione unilaterale delle classi più ricche crede, invece, di equilibrare i doveri personali delle classi superiori (verso i quali la simpatia nell'alta borghesia cittadina decresce evidentemente) col pagamento da parte dei possidenti di tributi maggiori, liberando interamente i piccoli contribuenti dalle imposte dello Stato e del Comune. In seguito a questa tendenza non solo è relativamente elevato il reddito esonerato dall'imposta erariale, ma ben anco negli ultimi anni si è promosso lo sgravio dei fittavoli caricando i possidenti, rendendo così esenti da imposte comunali la parte maggiore dei piccoli contribuenti! Quanto con questi *compounding rates* cessi anche l'ultimo filo della pertinenza all'associazione comunale e il sentimento dei doveri verso di essa e verso le classi lavoratrici, sembra ignorato dalle teorie del *voluntarism*.

Riforma. Con l'abolizione della schiavitù personale, questi diritti generali, alla fine del medioevo, sono affatto uguali per tutti i *liberi homines*, senza distinzione fra i diritti dell'aristocrazia, della borghesia e del contadino. Una progressiva divisione di lavoro ha già condotto, nel più antico ordine sociale, ad un concentramento di servizi personali in ufficii e ad una trasformazione di lavori personali in somministrazioni in denaro, da cui si esplica la formazione politica delle associazioni comunali.

II. Il sistema dei comuni locali (parrocchie) forma il primo nucleo per l'adempimento di quegli obblighi civili e politici, che sono da soddisfare nelle piccole associazioni locali e che si vanno alleviando col mezzo del concentramento in ufficii locali. L'amministrazione normanna aveva perciò accolto le associazioni della decuria dei tempi anglo-sassoni. La legislazione dei Tudor, nelle relazioni più importanti, ha posto la parrocchia in luogo della decuria medioevale. Pel compimento dei doveri pubblici ad essa attribuiti v'è un ufficio di polizia locale sotto la responsabilità dei *Constables*, una locale amministrazione dei poveri sotto la responsabilità dell'ispettore dei medesimi, l'ufficio della viabilità sotto la responsabilità dell'ispettore stradale, l'onere per il mantenimento delle chiese sotto la responsabilità del fabbriciere. Fin dai tempi dei Tudor, questa costituzione della parrocchia appare come un sistema completo di ufficii comunali e di imposte. Quattro ufficii comunali, che nell'assieme corrispondono presso a poco allo *Schulzenamt* tedesco, e il sistema delle imposte regie energicamente applicato mantenevano, nel modo più intenso, nella ristretta associazione dei vicini, l'abitudine efficace agli obblighi civili e politici (1).

Il suo correlativo è il diritto del comune amministrativo di provvedere, dal suo proprio seno, alle funzioni locali dello Stato col mezzo di abitanti ivi domiciliati, di valutare le imposte locali per mezzo di essi, di proporre da sè le persone adatte ed altresì di regolare l'adempimento degli obblighi comunali col mezzo di regolamenti locali (*byelaws*). Per le tasse ecclesiastiche, alle quali man-

(1) La società del secolo XIX ha tentato di togliere questi aggravi personali. Mentre i faticosi ufficii comunali sono tenuti da piccoli impiegati, scarsamente stipendiati, si spegne la personale *associazione del dovere* e la vita del comune locale passa in quella di un'amministrazione finanziaria, per la quale parve opportuna una partecipazione secondo la misura delle imposte (diritto di voto classificato secondo le imposte). Il più completamente distrutto è oggi l'ufficio sindacale medioevale del *Constable*; sparirono pure gli *high Constables*. La scelta di un *petty Constable* per pure funzioni comunali (esclusa la polizia) è lasciata al beneplacito della parrocchia. Del pari sono aboliti gl'ispettori stradali, fin dove giungono i moderni *boards*. Gl'ispettori dei poveri sono ridotti all'incasso delle imposte. La partecipazione ai moderni *boards* è puramente volontaria. Il risultato di quest'amministrazione finanziaria più comoda è una progrediente dissoluzione del Comune locale, con un processo simile a quello secondo il quale i piccoli Stati odierni si fondono per formare grandi Stati.

cava da principio una base legale, s'aggiunsero il diritto di votare coteste tasse e un immediato diritto elettorale per uno dei fabbricieri. Se questi diritti comunali appajono molto modesti, vuol dire che questo corrispose alle modeste esigenze di piccoli ufficii, che si considerarono, fin dai tempi remoti, come funzioni alquanto inferiori. I diritti, non concessi alle classi inferiori, riescono tanto più favorevoli alle superiori.

III. Il sistema allargato delle associazioni circolari e ufficiali nella forma delle *counties* e degli *hundreds* forma già, nel medioevo, il distretto principale e l'organo più importante dell'interna amministrazione provinciale.

Per il servizio militare, la chiamata delle milizie feudali, come di quelle della contea, avviene per mezzo dello *sceriffo* della contea; nella trasformazione posteriore si svolge da ciò il servizio onorario degli ufficiali della milizia ed un'amministrazione militare secondo il sistema dell'ufficio dei giudici di pace, con imposte supplementari.

Per il potere giudiziario, lo *sceriffo* forma tuttora, coi giudici della contea, l'ordinario tribunale del distretto, che si risolve più tardi nelle Assise periodiche, per le quali lo *sceriffo* deve convocare i giurati.

Per il potere di polizia, in istretto vincolo con la giustizia penale, l'obbligo di denuncia venne disimpegnato originariamente dallo *sceriffo* nei distretti della contea. Le udienze di polizia, che lo *sceriffo* aveva tenute nel *turnus vicecomitis*, si attribuiscono in primo luogo ad una certa quantità di tribunali locali di polizia, le *courts leet*, che vengono collegati coi comuni urbani e coi distretti rurali, concentrandosi però, fin dal 1360, nella forma misurata dell'ufficio dei giudici di pace, ufficio che sostituisce i locali tribunali di polizia e, a poco a poco, li assorbe. Gli obblighi più pesanti di polizia si concentrano così sempre più saldamente nell'ufficio dei *Constables* sotto i giudici di pace i quali esercitano, fin dal tempo dei Tudor, anche una regolare procedura preventiva in tutti i casi penali e formano come una istanza ordinata suprema sull'amministrazione della parrocchia.

In quanto riguarda le imposte, finalmente, l'ufficio d'estimo tocca alla contea, e progredisce, in modo continuato, colla *landtax* e colla tassa sul reddito imponibile. Nel sistema delle imposte comunali, il procedimento legale e il procedimento sui reclami incombono ai giudici di pace. All'associazione del circolo incombe il grave carico delle spese per la giustizia penale e per la polizia provinciale, come pure la maggior parte delle faticose funzioni ufficiali a questi servizi attinenti: l'ufficio di giudici di polizia e dell'istruzione preventiva, compito dei giudici di pace; l'obbligo dell'istruzione penale, in parte come generale dovere civile, in parte nella forma delle grandi giurie e del *Coroners Inquest*; il concorso di una giuria di sentenza per ogni assise, per le sedute trimestrali e per altri scopi speciali, sotto la responsabilità dello *Sceriffo*; un'istanza suprema per i reclami relativi all'amministrazione di polizia, dei poveri, delle strade e

delle imposte nelle sedute trimestrali e speciali dei giudici di pace; e fino ai tempi recenti anche il concorso degli ufficiali e dei soldati della milizia, la direzione degli affari di acquartieramento e dell'obbligo di somministrare gli animali da tiro, sotto la responsabilità dei commissari militari e dei giudici di pace. — Nei secoli XVI e XVII derivano da ciò attive relazioni fra i cittadini domiciliati nella contea: per le classi superiori per mezzo dell'ufficio dei giudici di pace, per le inferiori mediante il servizio di giurati e gli uffici parrocchiali. Ambedue gli elementi si riuniscono periodicamente nelle sessioni tenute dai giudici di pace sotto il non interrotto controllo degli stessi giudici di pace; il quale controllo, dal lato dell'ordine di polizia e del penale, si esercita per tutti i rami dell'amministrazione interna provinciale (1).

A questa svariatissima attività personale corrisponde il diritto del *Selfgovernment*, cioè, il diritto delle associazioni del circolo, di dirigere, secondo le leggi, ma indipendentemente, l'ordinamento di polizia della provincia nelle sue numerose diramazioni, l'amministrazione militare, l'estimo delle imposte mediante cittadini domiciliati nel circolo; compreso un potere regolamentare per mezzo dei *byelaws* per l'adempimento di tutti questi obblighi pubblici. Il *Selfgovernment* non comprende, però, il diritto di concedere le imposte, perchè l'amministrazione di polizia, giudiziaria e militare — che incombeva all'associazione del circolo — come pure l'obbligo del mantenimento dei poveri e della manutenzione stradale non potevano dipendere dal consenso o dal rifiuto della popolazione locale. Nè tampoco esisteva un diritto elettorale per una rappresentanza del circolo, perchè l'amministrazione delle sostanze del circolo, per la maggior parte poco rilevanti, si considerava in questa condizione come funzione

(1) La costituzione inglese delle città rappresenta, nella formazione originaria, soltanto un passaggio dalla costituzione circolare e parrocchiale alle borgate di forma della vita cittadina. Soltanto nel periodo dei Tudor comincia, insensibilmente da principio, il passaggio del privato concetto giuridico delle " *Corporations* ", sulle costituzioni cittadine, con cui si esplica, come nelle formazioni feudali del Continente, un quasi-privato diritto sugli uffici cittadini per certe famiglie privilegiate o consiglieri, qualche volta anche per certe corporazioni, ed incomincia con ciò la degenerazione delle costituzioni cittadine come nel periodo dello stato patrimoniale tedesco. Ancor oggi, in Germania, dove si tratta di ringiovanire la vita comunale con le imposte comunali e con gli uffici onorarii comunali, le tendenze feudali di partito tentano di introdurre il concetto delle " *corporazioni* ", sul quale poggiano le formazioni delle corporazioni stesse. La forte (dieci volte più forte) e ingiusta rappresentanza delle città nel Parlamento inglese ricondusse sempre la classe dirigente al sistema, col quale avevano finito gli Stuardi: di uguagliare, nel senso aristocratico, il numero strabocchevole dei rappresentanti cittadini mozzando e diminuendo gli eleggibili nella città. Questa relazione, nel XVIII secolo, ha ridotto le città alla parte anomala della formazione dello Stato inglese, mentre esse rimangono, in massima, come separate dalla contea in cui vivono. Questa anomalia venne abolita, dal 1835, per mezzo della nuova costituzione delle città, ma veramente soltanto per far posto al moderno sistema dei *boards*.

subordinata, e come parte principale, al contrario, la direzione suprema dei tribunali penali, della polizia e della milizia secondo le leggi amministrative della provincia mediante ufficiali onorarii nominati e legalmente responsabili, i quali prescrivono, secondo il bisogno, le imposte necessarie (*county rate*) per l'ufficio superiore.

Il vero correlativo delle prestazioni personali così preponderantemente aggruppate, è dato dai significantissimi diritti onorarii politici, i quali si riassumono nel Parlamento inglese. Siccome l'Inghilterra, fin dall'origine, non aveva stabili autorità provinciali e distrettuali nè speciali rappresentanze provinciali e circolari, gli equivalenti di quegli importantissimi uffici dello Stato furono immediatamente attribuiti ad un Parlamento centrale, il quale rappresentava immediatamente, per tutto lo Stato, le onerose prestazioni delle associazioni dei circoli e delle città. Questa rappresentanza corrispondeva allora di nuovo alle maggiori esigenze delle classi possidenti, come equivalente delle loro prestazioni più elevate. Il *Selfgovernment* cagionò una maggiore partecipazione delle classi possidenti e medie alle funzioni dello Stato. Prescindendo dal loro maggior contributo alle imposte, adempievano l'obbligo personale di servire lo Stato, in un modo e in una misura tutt'affatto diversa dalle classi dispensate dal servizio della giuria e dagli altri pubblici uffici. Da questa relazione derivò il diritto politico onorario della partecipazione al corpo legislativo per quelle classi, le quali, coi loro uffici in servizio consuetudinario, devono applicare le leggi. L'attivo diritto elettorale è riconosciuto ai liberi proprietari (*freeholders*), che hanno un reddito di almeno 40 scellini, corrispondenti al censo per il servizio di giurati. L'eleggibilità al Parlamento, verso la fine del medioevo, è attribuita alla categoria degli *Esquires* e dei *Gentlemen*, ai quali spetta pure per consuetudine l'incarico dell'ufficio dei giudici di pace; nel XVIII secolo, si richiede rispettivamente un censo di 600 e 300 lire sterline di reddito fondiario. Questi onorarii diritti politici seguono la massima dell'uguale diritto di voto. Come tutte le associazioni legali (*Parie*) del medioevo, si fondano sui servigi personali verso l'ente comunale, cioè, su qualità inestimabili della personalità, le quali trovano la loro misura soltanto in sè stesse, e pretendono perciò onore uguale. Accanto a questo non v'è un secondo, od un terzo diritto elettorale per le Assemblee circolari e locali, come non v'è una "condizione circolare", od una casta distrettuale o di voti *virili* o *curiati*. A questi particolari diritti onorarii l'Inghilterra ha per lo appunto sostituito il suo Parlamento, e le *gentry* inglesi la loro influenza preponderante nelle elezioni parlamentari, un'autorità ed un'influenza rafforzata nel circolo vicino (1).

(1) La molteplicità dei diritti elettorali riesce evidente, nelle associazioni dei poveri e delle città, col mezzo dei *boards* recentemente formati ed eletti, come un indebolimento dei corpi elettorali e dei diritti pure elettorali. Una costituzione comunale vitale ed armonica può sorgere di nuovo soltanto se la suprema

Su tale base, la più antica forma dell'autogoverno ebbe per risultato, attraverso i secoli, un'unione della società con lo Stato. Essa mantenne per molti secoli quella posizione brillante delle classi più elevate; poichè essa unì quegli elementi, i quali, con lo spostamento degli oneri dello Stato, si sono separati sul continente: l'intelligenza, l'abilità negli affari e l'attività degli impieghi burocratici con l'indipendenza e il carattere del possesso indipendente dallo stipendio e dal favoritismo. Essa mantenne l'armonia tra le classi possidenti, medie e lavoratrici, imponendo alle classi più ricche molteplici obblighi personali, in forza dei quali le classi più elevate raggiungono, nel legittimo esercizio delle funzioni politiche, la stessa misura dell'influenza, che esse si sarebbero altrimenti sforzate di ottenere per mezzo della potenza sociale del possesso. Essa diede ai *Lordi*, riuniti nel Parlamento, ed ai Comuni, col diritto, anche la capacità di far progredire uniformemente e a seconda degli affari la legislazione del paese; poichè la vocazione del legislatore non è un'arte libera, ma comincia con un pratico esercizio delle leggi nella vita quotidiana. Essa abilitava per lo appunto con ciò il Parlamento a controllare efficacemente l'andamento dell'amministrazione dello Stato. Essa determinava, finalmente, il carattere fondamentale delle Assemblee parlamentari. Soltanto l'abituale attività personale poteva determinare nello Stato le massime perenni, con le quali i partiti parlamentari dovevano formare successivamente le leggi del loro paese nel senso della libertà politica e individuale. Nell'origine, come in progresso, il Parlamento non fu mai una semplice rappresentanza degli interessi delle classi possidenti e professionali, ma una rappresentanza degli aggravi e delle prestazioni dello Stato, delle convinzioni del diritto e del bene dello Stato stesso, risultanti dall'adempimento consuetudinario di funzioni pubbliche. La rappresentanza di speciali interessi, da ciò affatto inseparabile, era diversa nel senso e nell'indirizzo, meglio connessa con la disciplina della vita comunale, con la continua abitudine nell'adempimento dei doveri dell'uomo verso il suo simile. Questa abitudine diede la sua misura e il suo scopo e produsse " l'equilibrio dei poteri ", che realmente prevalse nella normale costituzione del parlamento, — e con ciò:

IV. Il concentramento della volontà dello Stato nel re, nel *Privy Council* e nel *Parliament*, nella più antica costituzione dello Stato monarchico costituzionale.

Il governo assoluto del tempo dei Normanni aveva già condotto tutta l'amministrazione dello Stato ad un *gouvernement personnel*. La Chiesa soltanto manteneva ancora una certa indipendenza, mediante

amministrazione personale dei giudici di pace e l'amministrazione personale economica dei *boards* pervengono, con salda coesione, ad un'unione personale, ad una mutua influenza personale, precisamente come in Germania, dove si è ancor mantenuta una tale unione.

la sua costituzione di corporazione e mediante la sua giurisdizione separata.

Dai tempi della *Magna Charta* prevalgono forme e massime più salde. Il governo monarchico dello Stato si trasforma in un *Permanent Council*. Per gli affari più importanti del governo si forma periodicamente un gran Consiglio del regno, con la temporanea convocazione di prelati e di vassalli della Corona. Dai tempi di Edoardo I si comincia a rafforzare questo Consiglio del regno mediante i rappresentanti delle Contee e delle città (*gentz de la commune*).

La crescente potenza dei Parlamenti trova allora di nuovo un equivalente nella crescente potenza del governo monarchico mediante la Riforma. Sino alla fine del secolo XVII il *Privy Council* è ancora la sede d'un indipendente governo dello Stato, i ministri dello Stato vengono nominati dal re, senza riguardo ai membri e alle deliberazioni del Parlamento. Nel secolo XVII, *Parliament* e *Council* appariscono senza dubbio in agitazione periodica per la tutela della dinastia. Il rapporto dei poteri, in quest'epoca critica, è però sempre il seguente:

Il re nomina i membri del *Privy Council*; sotto gli Stuardi, però, non tutti i consiglieri segreti prendono parte alla direzione degli affari, bensì soltanto una cerchia ristretta di ministri fidati.

Il governo dello Stato è ancora affatto indipendente dal consenso del Parlamento. L'entrata ereditaria del re, rafforzata da una rendita accordatagli per tutta la vita, è sufficiente a tutte le spese correnti; le concessioni dei sussidii si reputano supplementi periodici, per coprire bisogni straordinarii.

L'amministrazione dello Stato in particolare ha ancora un vasto dominio di libero movimento nell'amministrazione degli esteri, come nell'amministrazione della guerra e della finanza, dell'interno e nella chiesa. A questo libero movimento, usato in malo modo, corrisponde dall'altra parte un ampio sviluppo di lagnanze parlamentari e di accuse contro i Ministri.

Fin dal 1688, questa istituzione fondamentale appare in una forma mutata; forma, che genera il moderno governo parlamentare inglese, ma non presenta affatto un modello che valga per tutti i popoli e per tutti i tempi. L'abuso senza esempio di tutte le prerogative reali ha condotto alla detronizzazione del governo monarchico, ha chiamato la nuova dinastia con una specie di capitolazione elettorale, ha aboliti tutti gl'importantissimi poteri straordinarii d'un governo dello Stato, ha reso l'esistenza d'un esercito permanente dipendente dalla libera concessione annuale di fondi da parte del parlamento, ha limitato l'impiego del denaro dello Stato mediante nuove cautele; infine, il Parlamento partecipa più intimamente, coi suoi voti, ai particolari dell'amministrazione interna. Più efficacemente di tutto, ha agito la scossa morale del governo monarchico causa la viva ricordanza del modo con cui governarono gli Stuardi. Il governo dello Stato entra con ciò in una relazione di dipendenza continua

dalle deliberazioni del Parlamento, la quale conduce allo spostamento dei poteri, indicati più sopra (1).

Il re nomina bensì il Consiglio dei Ministri, però avendo riguardo in maniera lentamente, ma continuamente crescente alla loro posizione nella Camera alta e nella Camera bassa.

Il governo dello Stato dipende, nella sua azione, anno per anno, dalla concessione parlamentare della legge sull'amministrazione militare, del bilancio delle spese discrezionali dello Stato e della riscossione ordinaria delle imposte; non è però esatto che tutte le entrate e tutte le spese dipendano dal beneplacito del Parlamento.

Ma l'azione del governo dello Stato medesimo, nel recente ordine delle cose, è limitata in angusti confini dalla fissazione del diritto amministrativo nei complessi statuti parlamentari e dalla indipendenza della vigente amministrazione provinciale, circolare e cittadina dall'amministrazione centrale. Questa determinazione legale forma, ora, all'opposto, il correttivo contro le influenze parlamentari sulle amministrazioni ministeriali nella loro espressione partigiana. Sparisce, così, nel Parlamento il gran campo delle antiche lagnanze amministrative, e, conseguentemente, anche la parlamentare accusa contro i Ministri nell'amministrazione interna del paese, nella quale la vigente amministrazione centrale ha competenze sempre più limitate. La responsabilità giuridica dei Ministri, quindi, è messa in disparte e viene prevalendo la responsabilità politica.

L'informe corpo parlamentare, scisso dagli atteggiamenti dei partiti nella Chiesa e nello Stato, poteva per lo appunto diventare di fatto il potere dirigente dello Stato, soltanto a condizione d'un governo essenzialmente giuridico (*Staatsrecht*). L'esecuzione di queste leggi e l'esercizio dei poteri discrezionali nei limiti delle leggi, potevano riporsi soltanto nelle mani di una piccola corporazione, il Consiglio dei Ministri, senza l'intervento del Parlamento nell'esercizio dell'amministrazione individuale. Quest'amministrazione individuale dovette essere assicurata di nuovo, per mezzo d'una serie di controlli legali contro l'immediata pretesa degl'interessi di partito. In una forma dottrinarìa, ignota alle leggi inglesi, queste relazioni vennero indicate coi nomi di "Esecutivo" e "Legislativo". Nella sua realtà (2) l'amministrazione dello Stato inglese si fonda:

(1) Si veda al § 7, in fine.

(2) Il contrapposto di questa esposizione storico-giuridica è formato dal *Representative Government* di STUART MILL, nella quale opera (come nel nostro antico diritto naturale), colla completa ignoranza dei fondamenti storico-giuridici dell'Inghilterra, apparisce un pretto e utilitaristico ideale dello Stato secondo le idee della presente società industriale. Richiede certamente la conoscenza di se stessi nei popoli, quando spiriti audaci (come, in un'epoca precedente, Bentham) non hanno timore di combattere, con logico acume, le conseguenze dell'idea politica dell'attuale società industriale: in ciò sta il merito di Stuart Mill, le cui teorie, che sconvolgono l'idea essenziale dello Stato, ho raccolte, in uno *status causae et controversiae*, in GREIST, *Giustizia amministrativa*, 1869, pagg. 52-62.

I. Su di uno stabile rapporto di leggi, ordinanze, e regolamenti (Cap. I dell'esposizione seguente);

II. Sovra un saldo rapporto fra amministrazione dello Stato e autogoverno (Cap. II);

III. Sovra un saldo rapporto di reciproci controlli, e precisamente (Cap. III):

1) Controlli amministrativi per l'uniforme esecuzione dei servizi pubblici;

2) Controlli giuridici per la tutela del diritto individuale verso l'amministrazione dello Stato in particolare;

3) Controlli parlamentari per l'andamento dell'amministrazione ministeriale in generale.

L'organamento positivo di questo sistema formerà il prossimo tema della nostra esposizione.

§ 10.

IX. Influenza della Società moderna sulla trasformazione del diritto amministrativo.

Se il concetto della vita nella società industriale esercita un'influenza profonda sulla forma della costituzione, specialmente sul diritto elettorale affatto trasformato nello Stato e nei Comuni, non minore si mostra questa influenza nei mutamenti dell'amministrazione dello Stato. Su questo dominio viene frattanto in aiuto in modo considerevole, alla vita dello Stato inglese, la pratica esperienza, che aiuta la classe dirigente nella sua durevole attività personale mediante la scuola dell'autogoverno e dei gravi lavori notturni del Parlamento. Da questo lato, non si può disconoscere nelle energiche riforme dell'ultimo mezzo secolo, che la burocrazia meglio istruita del continente non poteva riorganizzare l'amministrazione con maggior perspicacia, di quello sia avvenuto in Inghilterra. Basterà qui far risaltare i punti di vista più generali.

I. L'attuale trasformazione delle norme del diritto amministrativo fondasi su ciò: che una solida affermazione delle massime amministrative, mediante la legislazione parlamentare, diventò inadeguata, anzi inattuabile in quei domini, nei quali energiche riforme sociali penetrano così profondamente nell'amministrazione industriale nel più largo senso, nei rapporti delle classi lavoratrici, in tutto l'edificio sociale, come è avvenuto colla recente legislazione sui poveri, sull'igiene e sulle scuole. Le norme amministrative, necessarie a tali intenti, ricordano in qualche modo il periodo della legislazione di Stein e di Hardenberg in Prussia. Le più antiche leggi amministrative vengono, esplicitamente o tacitamente, abolite in gran massa, e

sostituite da nuove e generali norme legali; di più, vengono ristabiliti un diritto amministrativo e, in misura ancora più grande, un diritto regolamentare ministeriale per essere adattati ai rapporti correnti per mezzo di norme più agili. Parimenti si allarga il dominio delle ordinanze di polizia distrettuali e locali, per adattarsi alla diversità dei bisogni locali. Il movimento, su questo dominio, segue una direzione opposta a quanto avviene sul continente. La legislazione inglese si affatica ad allargare il diritto d'ordinanza e il diritto regolamentare, nella misura opposta alla recente legislazione tedesca, occupata a sostituire, al troppo esteso diritto d'ordinanza e agli eccessivi regolamenti dello Stato assoluto, più stabili norme legali (1).

II. Gli organi dell'amministrazione acquistano primieramente, dal basso all'alto, una nuova forma per mezzo della trasformazione delle rappresentanze comunali e circolari (*boards*) elette per la parte economica dell'amministrazione autonoma. La burocrazia salariata, che, in questa trasformazione, sostituisce generalmente la burocrazia onoraria, richiede un altro organamento, una trasformazione delle istanze disciplinari e d'ispezione. In mancanza di stabili autorità provinciali e distrettuali, si esplica da ciò una subordinazione immediata alle autorità centrali ed un ristabilimento dell'unione tra quelle e queste col mezzo d'un sistema di *Commissioners* e di *Inspectors*. All'antico dipartimento dell'interno (*Home Department*) subentra, in seguito a ciò, un dipartimento dell'interno rammodernato (*Local Board Government*) secondo un opposto sistema amministrativo; come in un centro, appare qui un dualismo dell'antica e della nuova amministrazione. Ma anche nei dipartimenti amministrativi del più antico sistema si mostra, in numerosi punti, l'influenza della legislazione riformata nella continua amplificazione del diritto d'ispezione, del personale burocratico e di quello di servizio (2).

III. Il sistema dei controlli dell'Amministrazione soggiace, per necessaria azione reciproca col sistema precedente, alle trasformazioni di vasta portata. Aumentano i controlli amministrativi mediante una competenza più ampia dei Ministeri di emanare istruzioni, di poter licenziare gli ufficiali locali, un allargamento del diritto di ricorso contro le misure particolari dell'amministrazione locale, in casi speciali, anzi, fino alla decisione di questioni contenziose di diritto amministrativo. In conseguenza di che, sotto il nome di una " riforma del *Civil Service* „, segue un mutamento profondo della prammatica

(1) Il poderoso consolidamento della nuova legislazione (§ 14) rende l'impressione di un'amplificazione delle norme legali. Ma la recente economia di questa nuova legislazione offre, d'ordinario, piuttosto un allargamento dei poteri arbitrari ed un completamento delle leggi col mezzo di regolamenti speciali.

(2) L'ingranaggio di questi due sistemi rende difficile l'esposizione dell'odierno organismo amministrativo (c. II, parte III) nella stessa misura nella quale l'odierno sistema amministrativo prussiano acquista, mediante l'introduzione del *Selfgovernment* e dell'esercizio del diritto amministrativo, un aspetto più complicato.

d'ufficio per la burocrazia permanente. Anche in questo rapporto l'amministrazione inglese sembra assimilarsi sempre più strettamente a quella del continente.

Al contrario la perspicacia delle classi dirigenti ha mantenuto generalmente gli antichi controlli giuridici dell'amministrazione e la giurisprudenza amministrativa, fin dove parve necessario per il mantenimento dell'ordine giuridico e per la tutela della cerchia giuridica individuale nello Stato costituzionale (1).

Anche nei controlli parlamentari dell'amministrazione, ma soltanto in singoli punti, seguirono mutamenti, i quali corrispondono alla presente situazione delle cose (2).

(1) E qui il movimento va di nuovo in direzione inversa che nel sistema amministrativo tedesco: là, un allargamento continuo dei controlli amministrativi, in Germania un allargamento continuo dei controlli giuridici, della più vasta portata in Prussia, dove l'ampia interpretazione delle leggi amministrative diede occasione ad estendere specialmente i rimedii giuridici contro alcune disposizioni di polizia.

(2) Anche qui il movimento procede, in molte parti, in direzione opposta. Mentre la Germania s'affatica ad estendere, il più che è possibile, le istituzioni parlamentari nuovamente conseguite, ad ottenere colle concessioni di denaro una influenza positiva sull'organamento delle autorità e ad estendere nelle controversie i limiti tra l'esecutivo ed il legislativo a favore di quest'ultimo, il Parlamento inglese mostra, in punti essenziali, una tendenza opposta. La più sorprendente per noi è la questione del diritto parlamentare di decisione sulle elezioni contestate, che, dalla Camera bassa venne trasferito, dalla recente legislazione, alla sezione civile del Supremo tribunale del regno. La medesima tendenza è dimostrata dalla restrizione continua del dominio dei *private bills*, la cui natura di atti amministrativi ognor più completamente prevale col nuovo trasferimento alle autorità dell'Amministrazione dello Stato, accanto alle quali il Parlamento si riserva soltanto il diritto di un controllo generale. Come nelle nuove istituzioni comunali è manifesta una certa plètora di diritti elettorali, così è manifesta, nei corpi parlamentari, una certa plètora di diritti parlamentari, che diventa sensibile specialmente nella Camera bassa notoriamente sopraccarica di affari.

LIBRO II.

Norme generali del Diritto amministrativo.

CAP. I. Norme del Diritto amministrativo.

CAP. II. Organi del Diritto amministrativo.

CAP. III. Controlli del Diritto amministrativo.

LIBRO II.

Norme generali del Diritto amministrativo.

CAPITOLO I.

NORME DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO.

§ 11.

I. Concetto ed origine delle norme del Diritto amministrativo.

Il diritto amministrativo, come ora è chiamato, abbraccia le leggi, le ordinanze e le consuetudini giuridiche, con le quali viene regolato l'esercizio dei diritti della sovranità dello Stato, in modo obbligatorio per le autorità e per i sudditi.

La presente forma della legislazione amministrativa data dal secolo di Edoardo I-III e appare, da quel tempo, in continua corrispondenza con le leggi giudiziarie. Accanto agli Statuti parlamentari, i quali emendano e regolano il diritto da applicarsi dai tribunali ordinarii, appare un complesso di leggi di polizia, le quali regolano i doveri dei sudditi e l'azione degli impiegati per il mantenimento della tranquillità pubblica. Il diritto amministrativo della Chiesa nazionale si sviluppa nel periodo dei Tudor; il nuovo sviluppo del diritto militare data da Carlo II; il diritto amministrativo dei dazi e delle imposte dal secolo XVIII. — Questa forma legislativa, però, non è l'originaria. Anche, in Inghilterra, il primitivo diritto amministrativo prende il suo punto di partenza piuttosto da ordinanze *unilaterali* del re, il rapporto delle quali con le leggi propriamente dette presenta, in Inghilterra, quasi le stesse difficoltà come in Germania.

L'origine delle più antiche norme del diritto amministrativo sta in connessione con l'origine del governo monarchico nel mondo germanico. Nel mentre l'ufficio di condottiere e quello di giudice si collegano ereditariamente con un capo di famiglia, gli ordini del supremo condottiere e del giudice supremo diventano stabili ordinanze, per le quali, nel moderno linguaggio comune, appare per la maggior

parte appropriata la denominazione di " diritto d'ordinanza ". Lo sviluppo di questo diritto si doveva formare, nel modo più vasto, là, dove, come nella monarchia carolingia, doveva essere creata, per la maggior parte delle popolazioni germaniche e romane, un'ordinanza comune per l'esercito, pel tribunale, pel mantenimento della tranquillità e per la Chiesa. Per questo nessun altro legame comune si poteva trovare, che nella *persona* di un potente signore e sovrano, al quale, la dottrina della Chiesa romana attribuiva un potere di governo, conferitogli da Dio, un *imperium mundi translatum*. Il diritto d'ordinanza appare qui, tanto nella sua origine quanto nel suo progresso, come un'esplicazione diretta del potere di governo (dell'*imperium*), poggiando sulla massima, che ciò, che l'autorità ha diritto di ordinare e di proibire, essa possa altresì ordinare e proibire per tutti i casi della stessa specie. In forza del diritto di ordinanza, il quale (analogamente alla *mulcta* romana) è ottenuto a forza dai Carolingi mediante penalità sotto il nome di *bando del re*, risultò un riordinamento dei nuovi rapporti della monarchia. I capitolari dei Carolingi formano la prima vasta base di un diritto amministrativo per mezzo di ordinanze, con le quali sono state decisamente regolate la costituzione dell'esercito, l'amministrazione esterna dell'autorità giudiziaria, il mantenimento della pubblica tranquillità, il rapporto fra il potere secolare e la Chiesa, e tutto l'intero sistema degli uffici più alti.

Le basi primordiali del diritto d'ordinanza sono pure le stesse anche sotto il governo anglo-sassone, come nella Monarchia di Carlo Magno. Non tanto perchè, secondo l'antica tradizione, il re Egberto (a. 800-836) avrebbe imparato a conoscere alla corte di Carlo Magno le istituzioni politiche di quest'ultimo e le avrebbe trasportate in Inghilterra, bensì perchè, nelle schiatte germaniche, dopochè presero stabile domicilio, esisteva lo stesso bisogno di civile ordinamento, e perchè il linguaggio comune degli affari nei *clerici* di allora aveva designato fortuitamente soprattutto queste relazioni, con gli stessi nomi e con espressioni analoghe. Siffatte ordinanze parziali (emanate senza l'adesione dei *witan*), a cagione della loro efficacia poco consistente, si sono conservate soltanto in frammenti di poco rilievo. Anche presso i Normanni, però, il bando del re, — che dà a tali ordinanze la loro efficacia per mezzo di gravi multe pecuniarie, — è menzionato ripetutamente ed espressamente sotto il nome di *Oferhyrnes*, *Overseunessa* nella misura di 120 scellini (1).

Il limite di ogni diritto d'ordinanza forma, pertanto, il tradizionale diritto popolare delle schiatte germaniche, — il diritto, che si è svolto, dopo lo stabilirsi delle popolazioni nomadi, dall'innato senso giuridico e dai bisogni della vita comune d'una popolazione stabile, — il diritto di consuetudine, oggi così denominato, come

(1) *Edw. II 1, II 2*, e SCHMIDT, *Glossarium*, h. v.

si forma dal popolo quale " complesso naturale „, cioè quello risultante dalla società nel suo ordinamento, a seconda dei rapporti di possesso. Questo diritto, formantesi senza l'influenza dell'autorità, si è esplicato, nel corso dei secoli, nell'ordine di vita dei popoli di schiatta indo-germanica. Esso consta dei diritti di denuncia (*legis actiones*) formatisi dalla consuetudine e dai quali si sviluppano le massime del diritto materiale per il diritto privato (cioè, un diritto di possesso esteso gradatamente ai beni mobili, alle donne, ai fanciulli ed ai servi, alla casa e al podere, più tardi soltanto al possesso della terra lavorabile), come pure la soddisfazione per le violazioni della comune tranquillità del popolo (il medioevale diritto penale). Esso comprende altresì la nomina tradizionale del tribunale tra persone del popolo versate nel diritto (*judicium parium*), le quali possono essere soltanto i creatori ed i sostenitori di un diritto formatosi di tal modo. Questo esercizio del diritto vale come un diritto speciale dell'uomo libero, come un diritto naturale d'ogni classe popolare, fin tanto che perdura l'ultima reminiscenza di libertà personale. Il linguaggio comune dei *clerici*, versati negli affari, designa questo diritto popolare, inaccessibile al potere del governo, col nome di *lex*; rapporto a corporazioni speciali, col nome di *lex terrae*, a seconda del loro stanziamento.

Ha origine per tal modo la norma suprema delle costituzioni germaniche, che la *lex terrae* non può essere mutata per mezzo di un'ordinanza. In relazione a ciò sta la costituzione giudiziaria; poichè, siccome la sentenza giuridica è pronunciata per mezzo di liberi cittadini, nessun esteriore potere coercitivo può costringere i giudici a deviare dalla consuetudine giuridica. Se però un mutamento della *lex terrae* diventa inevitabile, occorre una più alta autorità per indurre coloro che pronunciano le sentenze ad accogliere il nuovo diritto. Occorrevano una prova e l'accettazione del *novum ius* col mezzo degli uomini del popolo nell'adunanza provinciale, fin tanto che ne esisteva una di simile. Quando più tardi, però, tali adunanze generali divennero impossibili e cessarono le grandi assemblee popolari, entrarono in loro luogo i *consilia optimatum*, le adunanze degli " uomini migliori e più ragguardevoli „ dell'intera popolazione per riconoscere e confermare il nuovo diritto. Nella costituzione anglo-sassone, come nella carolingia, un tale *consilium* risultò formato dei grandi ufficiali della famiglia e della corte del *rex*, de' suoi *duces*, *comites*, *missi*, dei vescovi e degli abati più autorevoli, dei capi famiglia distinti nelle singole popolazioni per autorità tradizionale. Risultò ad un tempo il bisogno d'una proclamazione formale delle ordinanze emanate dal *consensu optimatum*, ora che si separarono, come norme giuridiche d'ordine più elevato, dalle ordinanze ordinarie. Quanto più saldamente, nei successivi tempi carolingi, i poteri della magistratura s'intrecciano colla grande proprietà, tanto più saldamente il *consilium optimatum* si trasforma in un'assemblea degli Stati del regno,

così in Germania come in Inghilterra ed in Francia. Se, adunque, una tale legge costituzionale (un'ordinanza con l'assenso dei Parlamenti del regno), è già emanata, essa si collega, quale *nova lex*, alla esistente *lex terrae*. In questo senso si vengono fondando le norme supreme del diritto " costituzionale ", dello Stato nella monarchia anglo-sassone come nella carolingia:

1) che soltanto la legge, cioè l'ordinanza emanata con l'assenso della rappresentanza del paese, come la più alta espressione della volontà dello Stato, ha forza di mutare il diritto popolare e il diritto legale esistenti;

2) che il diritto da applicarsi dai tribunali può venire mutato e regolato dalla legge soltanto.

Una nuova difficoltà risulta, però, dal passaggio di questo nuovo concetto della legge al diritto amministrativo.

Il passaggio del concetto d'una *lex* al diritto amministrativo è stato ed è rimasto, da principio, dipendente dai tempi e dalle circostanze. Se, per il mutamento della *lex terrae*, era necessario l'assenso degli *optimates terrae*, questo poteva apparire utile e consigliabile anche per le ordinanze relative all'ordinamento della milizia, al mantenimento della pace, all'esercizio uniforme dei diritti sovrani dello Stato in generale. Vi conduceva, da una parte, lo spirito originale di queste nazioni, che non si adattano facilmente alle restrizioni della proprietà e della libertà personale mediante ordinanze dell'autorità, e nel caso che esse debbano adattarvisi, pretendono per tutti un'eguale misura di restrizioni e di pesi. Dall'altra parte vi trascinava l'interesse degli stessi governanti, perchè le ordinanze per il mantenimento della tranquillità pubblica, per l'ordinamento dei carichi militari e analoghi possono calcolare difficilmente sovra una esecuzione efficace e duratura se esse non vengono emanate con l'assenso degli *optimates*, sullo zelo e sul buon volere dei quali poggia la loro esecuzione. Questo punto di vista, con la crescente potenza dei Parlamenti del regno, raggiunge un valore sempre crescente e conferisce, fin tanto che dura il governo rappresentativo, un'estensione più vasta alle ordinanze di polizia e alle altre leggi amministrative. Anche la monarchia anglo-sassone era sulla via di uno sviluppo, discretamente vasto, del diritto amministrativo per mezzo delle decisioni del re nei *witenagemôte*, quando questo sviluppo progressivo venne interrotto dalla conquista normanna.

In sèguito alla conquista, il regno insulare si è staccato dal Continente anche nella formazione delle sue norme giuridiche. Con l'abolizione dei Thani e dei prelati anglo-sassoni, si sciolgono le assemblee nazionali politicamente potenti. In loro luogo, si vengono sostituendo le assemblee di parata dei vassalli della Corona e dei prelati, di nuova creazione, nelle splendide feste di corte del regno normanno (1).

(1) V. *Stato feudale anglo-normanno, Adunanze di Corte periodiche*. Par. 3, II, p. 20.

Al vassallaggio normanno della Corona ed al Clero mancava l'intima coesione, che, nella legislazione, rimane condizione preliminare d'ogni cooperazione d'una rappresentanza nazionale. Si forma così una condizione analoga come in ogni tempo e in tutti i luoghi (quale appunto si formò quando i Comizii al tempo dell'impero romano entrarono in stadio di riposo, quando le caste nazionali del grande territorio tedesco vennero messe a riposo anch'esse, quando gli *états généraux* di Francia non vennero più convocati); allora le ordinanze del monarca hanno *legis vicem*, non potendo aver tregua l'attività della legislazione. L'ostacolo, che precedentemente consisteva nella indipendenza della costituzione giudiziaria, era caduto, poichè, con la discordia delle nazioni e delle norme sociali, era cessata, nei tribunali popolari, la coesione di coloro che pronunciavano le sentenze, e, come conseguenza della stessa, erano prevalse quell'incertezza e quella partigianeria della giurisprudenza, le quali conducevano il corso di questa verso l'alto, accentrandola nei Commissarii viaggianti e nell'ufficiale tribunale di Corte. Dalla instabilità del giudizio risultò così quell'intemperanza del potere normanno di polizia: intemperanza, che caratterizza il secolo fino alla *Magna Charta* (1). Le pene sommarie di polizia (*amerciaments*), con le quali venivano puniti l'*infractio pacis* ed il *contemptus brevium regis*, procacciano alle ordinanze reali la forza legale delle antiche leggi in tutti i domini dell'amministrazione della giustizia, come dell'amministrazione propria; e formano, in Inghilterra, uno stato transitorio dell'assolutismo, che si trascina attraverso due secoli.

Circa cent'anni dopo la conquista, ricomincia una consulta di ordinanze reali con le assemblee dei notabili, che, a questo scopo speciale, vennero convocati in forma di *assise*, nelle quali viene data di nuovo una seria importanza al *consensus episcoporum et baronum* (2). Però questi decreti si limitavano soltanto alle relazioni del potere reale colla Chiesa e ad alcune poche innovazioni nell'ordinamento dell'amministrazione giudiziaria. La convocazione di tali assemblee di notabili ha pure così poca efficacia legale, che esse spariscono di nuovo per un mezzo secolo e vengono a galla di nuovo soltanto nei tempi successivi del governo di Enrico III, specialmente nella guerra dei Baroni. Lo Statuto di *Merton* è la più antica di queste ordinanze reali emanate *consensu optimatum*: ordinanza, che poteva essere compresa nella raccolta di leggi dell'Inghilterra ufficialmente redatta, negli *Statutes of the Realm* (vol. I, pag. 1). La *Magna Charta* pubblicata prima da re Giovanni (1215), con le sue norme amministrative decisive e di vasta portata, aveva ancora il carattere dell'ordinanza unilaterale, in forma di rescritto di grazia confermato con giuramento, e solo gra-

(1) Vedi indietro § 8, II: *Stato feudale anglo-normanno*, 3) *L'autorità di polizia* — e 2) *Curia Regis*.

(2) V. indietro al § 8, II, pag. 24.

datamente, sino alla fine del medioevo, dopo la sua 38^{ma} ratifica, acquistò la forma di uno Statuto parlamentare. Le ordinanze più importanti e di valore duraturo emanate sotto Edoardo I, sono senza dubbio emanate con l'assenso del Consiglio del regno, dei prelati e dei baroni; non v'è però una competente cooperazione d'una rappresentanza delle contee e delle città, il cui assenso viene allegato soltanto una volta verso la fine di questo governo.

Solo al principio del Governo di Edoardo III la giurisprudenza inglese accoglie i così detti *statuta nova*, poichè soltanto da quel tempo in poi diventa stabile la cooperazione delle tre classi nelle ordinanze reali, le quali devono avere forza di leggi. Le leggi emanate, secondo la costituzione, con l'assenso del Parlamento vengono d'ora innanzi citate come capitoli continuati di decisioni delle assemblee del paese, indicando l'anno di regno. Col ristabilimento di una rappresentanza nazionale costituzionale, la legge si separa di nuovo dalla ordinanza secondo il vecchio concetto. La legge è ridiventata il supremo regolatore della volontà dello Stato, in quanto ciò che viene decretato dal re, con l'assenso dei *lords* e dei *commons*, non può venire più mutato senza l'assenso degli stessi *lords* e degli stessi *commons*. È la logica giuridica del diritto germanico (1), che, con ciò, entra di nuovo in azione. Siccome l'*ius terrae* può essere mutato solamente con l'ordinanza *consensu meliorum terrae*, il diritto nazionale mutatosi con questo assenso diventa esso stesso *jus terrae*, che può esser mutato, a sua volta, soltanto *consensu meliorum terrae*. La potestà reale d'ordinanza e di governo conserva la propria efficacia, ma il mutamento delle leggi, proclamate come norme supreme e stabili, è legato alla nuova condizione preliminare d'un assenso, in mancanza della quale un'espressione della volontà del re non può essere considerata come legge. Legge e ordinanza si separano, ora, da un lato per la forma: l'assenso richiesto dei Parlamenti del regno — dall'altro lato, per l'efficacia: l'irrevocabilità delle leggi in seguito a particolare decreto del re. Ambedue le parti si sono già fatte valere nei parlamenti di Edoardo III. *Grants et Communes* nel quindicesimo anno del Regno di Edoardo III chiedono che le petizioni concesse per una durata (*points à durer*), lo siano mediante Statuto, e le altre, sieno concesse per mezzo di *Charter* o di *Patente* (*Rot. Par.*, II, 113, 123). Tre anni dopo approvano un'ordinanza pubblicata e desiderano che essa sia emanata come uno " Statuto stabile „, dopo di che viene registrata come tale nel ruolo degli Statuti. Nel trentesimosettimo anno del Regno di Edoardo III, il re interroga ambedue le Camere, se esse desiderino che le deliberazioni prese sieno emanate in forma d'ordinanza o di Statuto. Esse rispondono: in forma d'ordinanza, affinchè le deliberazioni possano venire emendate a loro piacimento. Nel cinquantunesimo anno dello stesso Regno si ha la petizione prin-

(1) V. indietro al § 4, III, 3, pag. 37.

cipale: che gli Statuti, formati in Parlamento, non sieno altrimenti annullati che con assenso generale nel Parlamento; cui il re risponde: « che non possano venire abrogati altrimenti ». Intorno allo stesso tempo cominciano le istituzioni formali, colle quali tutte e due le Camere del Parlamento controllano la redazione degli Statuti per impedire che nessuna delle loro deliberazioni assuma una interpretazione diversa, come pure cominciano istituzioni formali allo scopo di comunicare gli *statuta* ai tribunali del regno e per la loro pubblicazione ulteriore. Nel primo anno di Enrico IV, il *clerk* del Parlamento è incaricato di inviare deliberazioni determinate ai giudici delle due corti del tribunale, affinchè essi prendano conoscenza di quelle che sono « Statuti del regno », e possano essere trascritte nel ruolo degli Statuti quelle che devono essere recate poi a conoscenza dei Lordi e pubblicate.

Il risultato che si è finalmente raggiunto tra gravi lotte, è questo: la legge diventa di nuovo l'ordinanza reale con l'assenso della rappresentanza nazionale, come tale è riconosciuta e, sotto questa forma, è di nuovo il supremo regolatore della volontà dello Stato. Era d'uopo la legge per il mutamento del diritto nazionale e della costituzione giudiziaria. La legge è anche la norma suprema del diritto amministrativo, e precede l'ordinanza in tutti i domini e in tutte le materie, proprie della legislazione.

La divisione del lavoro in uso in Inghilterra fra gli storici e i giuriconsulti, dimostra come la prefazione della ufficiale raccolta delle leggi dell'Inghilterra dichiara (vol. I, pag. 32), che « la differenza tra *statuta* e *ordinances* non è mai stata chiarita sufficientemente (1) ». La grande riserva, con cui in Inghilterra il dotto *Report on the Dignity of a Peer* tratta siffatto quesito fondamentale della costituzione, si spiega però anche da ciò: che svariate questioni politiche di partito e svariate pretese di diritto privato vanno di pari passo col passaggio dallo Stato normanno al parlamentare.

Nella Germania, la quale, sotto l'aspetto storico-giuridico, è più progredita, si svolge un intreccio molto più difficile per la doppia formazione della costituzione del regno e di quella territoriale e per le interminabili variazioni di quest'ultima (2). La situazione fondamentale del concetto legale, quale ordinanza reale « *consensu meliorum terrae* », nella costituzione carolingia, è la stessa che in Inghilterra. Il passaggio del concetto legale, dal dominio del diritto positivo e della giurisprudenza, al diritto amministrativo, nel diritto tedesco dell'impero, è lo stesso che in Inghilterra. Già verso la fine del medioevo le ordinanze di polizia del regno, pubblicate con l'as-

(1) Un tentativo di illustrazione di questo punto si trova in GNEIST, *Storia della Costituzione inglese*; cfr. anche JELLINEK, *Gesetz und Verordnung*, ecc.

(2) Una succinta esposizione dello sviluppo tedesco tra legge e ordinanza è tentata in GNEIST, *Lessico giuridico di Holtzendorff* (1882, voce *Diritto d'ordinanza*).

senso degli stati provinciali del regno, formano un ampio codice legale per tutta l'amministrazione interna del regno nelle sue funzioni di allora. Come in Inghilterra, la potenza degli stati provinciali del regno ha condotto al punto, che, fin dove l'impero esercita generalmente ancora un'influenza sull'amministrazione interna delle sue singole parti, la legislazione ha invaso quasi tutti i domini più importanti. È rimasto, però, il principio di un diritto imperiale d'ordinanza, obbligatorio per le autorità come per i sudditi, per tutti i tempi. Dalla pace di Westfalia in poi, la competenza dei Parlamenti era così ampiamente e così indefinitamente estesa nel loro paese e tutte le materie più importanti erano di già regolate nelle deliberazioni del regno, che, al diritto imperiale d'ordinanza, potevano restare soltanto oggetti insignificanti.

La grande difficoltà nella costruzione del diritto pubblico tedesco nazionale sta nella disuguaglianza dello sviluppo dei principati laici, ecclesiastici e delle città, come pure nella tenuità del gran numero delle signorie territoriali. La massima, che il sovrano non possa mutare l'*ius terrae* nè introdurre *nova iura non nisi meliorum et maiorum terrae consensu*, era, anzi, riconosciuta anche qui (Decisione antica di Wormazia a. 1231), solo si potè applicare di regola unicamente nei territori più grandi, nei quali i *meliores terrae* si affermavano, gradatamente, come classi nazionali. Ma anche gli Stati provinciali non hanno conseguito, in nessun territorio, una completa ed uguale partecipazione alla legislazione, quantunque generalmente si sieno sforzati di ottenerla, fin dove la legislazione alterava il diritto di classe della cavalleria, delle città e dei prelati. In ogni territorio tedesco la partecipazione delle caste alla legislazione è stata diversa, sempre secondo gl'interessi ed i rapporti temporanei di potere delle caste (1). In quei territori, nei quali mancava fin da principio una rappresentanza delle caste e in quelle materie, nelle quali gli stati provinciali non erano pervenuti ad una partecipazione alla legislazione, le ordinanze del sovrano dovevano occupare, fin da principio, il posto di *leges vicem*, dacchè la sovranità nazionale si era consolidata. Ma anche nei territori maggiori si ebbe lo stesso risultato, dove le assemblee degli Stati nazionali entrarono in uno stadio di riposo dopo la guerra dei trent'anni. L'ostacolo precedente della costituzione giudiziaria era, frattanto, caduto: non occorreva più nessuna autorità rafforzata dalle ordinanze, per determinare i tribunali degli Scabini all'applicazione di queste ordinanze; poichè la costituzione degli Scabini era spenta e la dotta magistratura, che ora funzionava, non era più in grado di rifiutare il riconoscimento alla volontà legislativa del sovrano. Con la divisione degli antichi uomini liberi (*liberi homines*) in cavalieri, cittadini e contadini, spariscono il senso, l'intelligenza e

(1) Confronta l'esposizione in Moser, *L'autorità del paese negli affari di governo*, cap. IV.

l'affezione ad un *ius terrae*, da cui esce la *Magna Charta* dell'Inghilterra: il senso di queste classi non si eleva più ad un comune diritto nazionale, ma al diritto di casta. Epperciò, d'ora innanzi, la volontà del sovrano decide, se i suoi decreti generali debbano avere il semplice effetto d'un'ordinanza, ovvero la forza più importante e duratura d'una legge per le sentenze del tribunale, anche mutando il diritto provinciale. I tribunali dovevano rilevare questo dal contenuto e dal concetto dell'ordinanza, prima di tutto però dalla pubblicazione solenne, che, a cagione del valore generale delle ordinanze legislative, è rimasta, per le autorità locali e per i sudditi, forma essenziale. Soltanto col ristabilimento delle costituzioni parlamentari si è ristabilito, dal 1815, anche in Germania la primitiva relazione normale tra legge e ordinanza. Ma la linea di confine tra legge e ordinanza deve essere studiata fedelmente anche nello stadio di transizione dell'assolutismo, se il diritto amministrativo degli odierni Stati " costituzionali ", non vuole degenerare in confusione e in contraddizioni insolubili (1).

§ 12.

II. Rapporto fra legge e ordinanza.

Come il diritto d'ordinanza è stato, dall'origine, la forma fondamentale delle norme amministrative, così, in ogni stadio successivo, rimase la correlazione d'una concorrenza e d'un complemento reciproco in tutto il dominio del diritto amministrativo, con la riserva, che, nei domini propri della legislazione, l'ordinanza sia posposta alla legge. Ben altrimenti, che nella giurisprudenza dei tribunali ordinari, non apparisce nel suo odierno valore, nel diritto amministrativo, la differenza tra legge e ordinanza: ambedue sono norme obbligatorie per le autorità come per la giurisprudenza amministrativa. Ma la differenza si manifesta nell'abrogazione. L'ordinanza può venire abrogata, mutata e sospesa mediante un'altra ordinanza. La stessa autorità, che ha creato le norme amministrative, ha podestà ed è sufficiente per la loro abolizione. Dal canto suo la legge amministrativa soltanto per mezzo di legge, non già mediante ordinanza, può venire abrogata, mutata, sospesa o cadere in desuetudine.

La particolarità più spiccata del diritto amministrativo inglese è,

(1) [Le ordinanze della legislazione inglese e tedesca, *ordonnances* della francese, corrispondono ai nostri decreti reali. Ed è grande, anche nel diritto amministrativo italiano l'importanza della distinzione fra la legge ed il decreto reale e quella dei limiti del decreto medesimo. In Italia vi è, come in Germania, una tendenza a restringere i limiti dell'ordinanza limitandola a due sfere d'azione, l'esecuzione stessa delle leggi ed i casi di assoluta necessità, ovvero a quei casi che corrispondono, come a suo luogo vedremo, ai *privati bills* inglesi].

adunque, l'espansione smisurata della legislazione nel dominio dell'amministrazione, alla quale hanno cooperato, nel corso dei secoli, i principii più svariati.

Nel secolo XIV i principii sociali hanno determinato una specie di leggi intese a regolare quelle molteplici relazioni locali, che, nella rilassata compagine dell'antico impero tedesco, vennero affidati in massa all'autonomia delle caste, delle città e delle corporazioni. Vita cittadina e vita nazionale non si sono staccate, in Inghilterra, l'una dall'altra. Il vincolo domestico tra proprietà e lavoro si era allentato in molti punti col cessare della schiavitù, con la formazione di liberi rapporti fra i salarii ed i fitti. Donde gl'innumerevoli regolamenti industriali e le innumerevoli disposizioni tributarie che sono da ricercare nelle disposizioni civili di polizia e negli Statuti; donde una vasta legislazione di polizia sul lavoro; donde generali disposizioni penali contro la mendicizia e il vagabondaggio; leggi per la regolamentazione delle osterie, della polizia dei costumi e del lusso.

Nel periodo dei Tudor, la Riforma e lo spirito d'una previdente tutela provocarono una legislazione ancora più estesa sulla polizia del lavoro, un più vasto ordinamento delle industrie, una legislazione sistematica per la polizia dei poveri e per le istituzioni di beneficenza, norme sulle concessioni industriali ed una lunga serie di leggi di polizia religiosa.

Nel periodo degli Stuardi, continua questo indirizzo; dal tempo della Restaurazione con l'evidente tendenza di un consolidamento della posizione delle classi dirigenti, sotto l'influenza però dei mutabili indirizzi di partito.

Nel secolo XVIII il successivo aumento della legislazione amministrativa è conseguenza principale della condizione di cose esistente. Dopo che era avvenuto, mediante la legge, un consolidamento delle norme amministrative, ogni modificazione abbisognava oramai di un nuovo Statuto parlamentare, a cui si aggiunse ancora la tendenza di dare, specie all'amministrazione dei giudici di pace, norme concrete, e di assicurare, in un sommario procedimento penale, l'obbedienza degli impiegati inferiori col mezzo di legali sanzioni penali.

Nel secolo XIX le imperiose esigenze della riforma sociale e della riforma dell'amministrazione, sotto la regina Vittoria, diedero uno sviluppo straordinario alla raccolta delle leggi, che equivale per estensione alla legislazione di tutti i secoli precedenti.

Tuttavia, malgrado questa estensione esorbitante, è rimasto, in ogni tempo al diritto d'ordinanza un campo di attività, ed ogni tentativo di limitare a sole leggi le norme amministrative, sarebbe riuscito infruttuoso. Poichè la cura per la sicurezza e per la prosperità delle comunità non può tutta estrinsecarsi nelle leggi. In primo luogo nei domini dell'estero, dell'amministrazione coloniale, dell'ordinamento burocratico doveva essere riconosciuto necessario, anche sotto un governo parlamentare di partito, un più libero campo d'azione

dell'amministrazione. Anche dove la legge aveva fissato i principi fondamentali dell'amministrazione, risultò in sèguito, nell'esecuzione, il bisogno di dare, entro la legge, norme speciali per un esercizio secondo lo spirito della legge. Ma, nel nostro secolo di riforme sociali ed amministrative, si manifestò prima di tutto l'impossibilità pratica di trovare subito stabili norme per gli innumerevoli rapporti compresi nella trasformazione. Il bisogno, proprio dell'amministrazione tedesca nel secolo XVIII, di trovare anche sperimentalmente nell'azione delle autorità le norme appropriate, per formularle poi gradatamente in istruzioni, regolamenti e ordinanze, fino a che sia trovata la base per una solida legislazione, rivive, per l'amministrazione inglese, nel secolo XIX. Ad ogni decennio si fa sempre più sensibile, che una serie di rapporti di nuova formazione non è ancora soggetta ad una stabile regola legale. Le ordinanze si dividono quindi, come in Germania, in tre classi:

1) Ordinanze indipendenti, di competenza di tutti i domini costituzionali dell'amministrazione, che non sono ancora preoccupati della legislazione;

2) Ordinanze esecutive per l'applicazione speciale delle norme più generali già enunciate per mezzo della legge;

3) Ordinanze riservate nella legge, le quali escono spesso, premeditatamente, dai confini d'una semplice esecuzione, e che, secondo il sistema delle facoltà accordate dal legislatore (*empowering clauses*), possono esercitare anche un'azione ulteriore, mutando la legge.

1) La prima classe, le ordinanze indipendenti, nel secolo XVIII — quando Blackstone scrisse i suoi celebri *Commentaries* — aveva un campo molto ristretto. Eppure, nel dominio dell'estero e dell'amministrazione coloniale, appajono ancora importanti *Orders in Council* ed anche l'ordinamento degli uffici pubblici, fin da tempi antichi, era stato fatto in questa forma. Nel linguaggio legale queste ordinanze vennero deliberate in una seduta formale del *Privy Council*, e, dopo ciò, pubblicate come *Proclamations* o *Ordinances*, nel giornale ufficiale (*London Gazette*). Vi appartenevano le *Proclamations* per una dichiarazione di guerra, per annunciare la conclusione della pace, per l'imposizione d'un *embargo* in tempo di guerra, per l'apertura o la chiusura d'una quarantena, le ordinanze per l'esecuzione di trattati di diritto internazionale di tenore diverso. Nell'anno 1701 venne sollevata l'accusa contro Lord Somers, perchè aveva posto il gran sigillo sotto il *Partition Treaty*, senza il consenso del *Privy Council*. Col mezzo di *Order in Council* sono pubblicate più tardi le leggi e le ordinanze per le colonie e pei possedimenti all'estero, i quali non hanno nessuna propria assemblea legislativa. Così nelle Isole del Canale, dove sussiste ancora un assoluto potere legislativo secondo il sistema anglo-normanno. Similmente avviene anche delle colonie, che hanno una propria assemblea legislativa, gli atti della quale sono confermati o cassati da cosifatte ordinanze. Nel dominio del-

l'amministrazione chiesastica, l'ordinanza relativa ai giorni di digiuno si emana in questa forma. Certamente nei rapporti interni l'attività degli *Orders in Council* non venne limitata soltanto dalla vasta espansione della legislazione, ma altresì, con l'abolizione espressa della Camera stellata, dalla norma, che, mediante *Proclamation*, non possono venire create nuove specie di trasgressioni, nuove pene e nuove multe pecuniarie. Secondo la situazione della legislazione, anche i successivi editori di Blackstone potevano allargare ben poco questo elenco. A mo' d'esempio, la trasformazione dell'ordine del Bagno, con le sue tre classi recenti venne ordinata da un decreto reale del 1847 in forza della prerogativa reale. I numerosi ordini di Gabinetto (*royal warrants*), che, d'ordinario, non vengono pubblicati e coi quali sono determinati gli organici dell'esercito e degli altri dipartimenti centrali, sono ignorati dalla giurisprudenza.

2) La seconda classe delle ordinanze esecutive ha formalmente lo stesso carattere; si limita, però, al contenuto di quelle materie per le quali sono già date, mediante una legge, norme più generali. In questa forma apparisce il diritto d'ordinanza delle autorità giudiziarie, le quali devono procedere, nella loro sentenza, soltanto secondo il diritto consuetudinario e secondo la legge, comprese le ordinanze esecutive già pubblicate; e qui si presentò per Blackstone l'occasione di trattare, ne' suoi *Commentaries*, della posizione del diritto reale di ordinanza. La forma alquanto particolareggiata di una deliberazione del Consiglio di Stato non serviva affatto come norma. Per oggetti, che toccavano un solo dipartimento, era sufficiente anche un ordine con la controfirma del relativo ministro, poichè esso appariva come un affare interno della direzione reale degli affari di Stato, se esso avveniva col consenso dell'intero *Council*, ovvero di una Giunta o di un ministro dipartimentale. Sussiste perciò, anche in Inghilterra, la distinzione così famigliare alla Germania, fra "ordinanze" reali, emanate con la controfirma di tutto il ministero, e ordini di gabinetto (*royal warrants*) con la controfirma di un solo ministro. La maggior parte dei decreti reali, necessari nella pratica, specialmente per l'ordinamento del servizio militare e civile (a mo' d'esempio gl'importanti decreti sulla concessione del brevetto agli ufficiali secondo il sistema dell'acquisto dei gradi e la determinazione dei grandi preventivi degli impiegati civili) la maggior parte di questi decreti vengono perciò emanati come *warrants* reali, nel senso dei nostri ordini di gabinetto, con la sola controfirma del ministro dipartimentale (1).

(1) Anche nei moderni giuristi tedeschi il diritto d'ordinanza, nel dominio della loro vocazione giuridica, apparisce soltanto come ordinanza esecutiva e facendo risalire il principale punto di vista, che un esistente diritto legale non può venire mutato mediante ordinanza. In questo senso Blackstone (I, 270) tocca la questione molto più vasta, dicendo: "I proclami hanno allora una forza obbligatoria, se (come dice Coke, 3 *Inst.* 162) sono fondati sulle leggi del Regno e come tali

3) La terza classe, quella cioè delle ordinanze riservate nella stessa legge, ha conseguito, in Inghilterra, uno sviluppo sorprendentemente vasto, appunto perchè la legislazione ha preoccupato, nelle particolarità più minuziose, il dominio dell'amministrazione interna. Si iniziò così il movimento inverso. Mentre la più antica legislazione aveva ristretto eccessivamente il dominio delle ordinanze, la legislazione nuova accordò di nuovo al diritto d'ordinanza la sua posizione indispensabile. La Corona è ormai autorizzata (*empowered*) da uno Statuto parlamentare a dare, mediante *Order in Council*, le norme obbligatorie dell'amministrazione, oppure sono autorizzati anche direttamente i singoli dipartimenti ministeriali o le autorità centrali alla pubblicazione di norme siffatte. A mo' d'esempio, la "regina", è autorizzata a modificare per riguardi di reciprocità, gli avanzi degli atti di navigazione e le leggi doganali esistenti (12 et 13 Vict., c. 29), a riorganizzare i dipartimenti dell'ammiragliato, fissati col mezzo di leggi più antiche, ed altre autorità amministrative; a dare alle nuove autorità dello Stato e alle nuove autorità cittadine le prime disposizioni d'ufficio; a portare ad esecuzione le proposte della Commissione per la riforma chiesastica; a stabilire i luoghi, nei quali devono

vengono eseguiti. Poichè, sebbene la legislazione appartenga al ramo legislativo del potere sovrano, pure il modo, il tempo e le circostanze dell'esecuzione di tali leggi sono spesso affidate alla discrezione del magistrato esecutivo. Perciò le sue ordinanze sono obbligatorie per i sudditi, in quanto non contraddicono le antiche leggi, nè hanno la tendenza di stabilirne di nuove; ma ottengono soltanto per forza l'esecuzione di leggi esistenti nel modo che il re stima necessario, per esempio un proclama per il disarmo dei papisti. Il motivo addotto, "the making of the laws is entirely the work of a distinct part, the legislative branch", è certamente una *petitio principii*. Invece d'una ricerca storica, viene premesso, secondo la teoria della divisione dei poteri, che, soltanto mediante deliberazioni parlamentari, si formano in generale delle norme giuridiche coercitive. La sistematica di Blackstone non conduce, in generale, a nessuna esposizione concatenata del diritto amministrativo, manca in ispecialità ogni idea dell'attuale amministrazione per mezzo dell'autogoverno. Per gli uomini politici del Continente, specialmente per Beniamino Constant e per i teorici competenti del diritto politico costituzionale, ciò ha la conseguenza importante, che le materie, che non vennero trattate da Blackstone, non vennero ammesse. Dall'esatta teoria che un Governo costituzionale deve essere condotto secondo le leggi, *intra leges*, si formulò la teoria ingiusta che esso Governo deve essere diretto soltanto secondo le leggi. Dalla giusta teoria che, dove legge e ordinanza stabiliscono decisioni nello stesso dominio, l'ordinanza può contenere soltanto decisioni di esecuzione, derivò il problema inesatto che non esistano, in generale, se non ordinanze di esecuzione. Più ancora si è fatta valere l'idea della sovranità popolare, secondo la quale la volontà dello Stato può venire espressa soltanto con la legge, cioè mediante i rappresentanti della Nazione, per conseguenza il governo reale deve consistere soltanto nella "esecuzione delle leggi". Dalla costituzione belga, la quale è costruita secondo queste teorie, sono stati trasferiti nei motivi della costituzione prussiana due problemi, che non sembrano congruenti ai problemi della costituzione tedesca. Dalla natura delle cose e dai punti di vista della necessità pratica, teoria e pratica si sono arrestate, in Prussia, ad una interpretazione inesatta.

essere tenute le Assise; a mutare anzi, di bel nuovo, mediante *Order in Council* (26 et 27 Vict., c. 122) gli stessi distretti ambulanti dei giudici delle Assise; a porre in vigore, nelle singole borgate l'alto sanitario urbano, *Health of Towns Act*.

Già, mediante lo Statuto del sesto anno di Giorgio IV, capo 78, erano autorizzati i regolamenti per le quarantene; poi si ebbero Decreti per la conservazione della salute nelle navi dirette verso le colonie. Il dominio sperimentale della polizia sull'igiene, da una generazione, si estende ognor più poderosamente sul terreno delle ordinanze. Collo Statuto del nono e decimo anno di Vittoria, capo 96, il *Council* o 3 membri principali vengono autorizzati ad emanare certe misure per impedire la diffusione di malattie epidemiche, endemiche o contagiose che si completano successivamente col mezzo di regolamenti dell'ufficio d'igiene. Autorizzazioni ancora più ampie vengono accordate collo Statuto dell'undecimo e duodecimo anno di Vittoria, capo 105, concernente le malattie contagiose del bestiame, e negli Statuti dell'anno 18 e 19, capo 116, 21 e 22, capo 97, 24 e 25, capo 3. Secondo il *Medical Act* del 1858, il *Privy Council* può sospendere, su proposta del collegio superiore di medicina, il diritto dei particolari *Medical Colleges* di conferire la pratica medica. Nella vastità rapidamente crescente di tali ordinanze si mostrò subito l'impossibilità di ricorrere, per decisioni speciali così numerose, all'apparato di un *Order in Council* sotto la presidenza della regina. In concorrenza alle ordinanze reali si apre, oramai, un vasto dominio di regolamenti ministeriali, sul quale ritorneremo (§ 13) ben presto. Come principio fondamentale è facile riconoscere che, dove si tratta d'un generale interesse del pubblico, e specialmente di sensibili attentati alla libertà della proprietà e del commercio cittadino, ivi l'intero ministero riceve la legale autorizzazione sotto forma di un *Order in Council*.

Malgrado questa espansione, corrispondente ai tempi, del diritto d'ordinanza e di regolamento, è restata una sensibile restrizione causa l'assoluto divieto d'ogni potere di sospensione e di dispensa di leggi; divieto, che venne pronunciato nella capitolazione elettorale di Guglielmo III, col *Bill* dei diritti. Il Parlamento d'allora s'accorse bene come, dopo gli esperimenti di varie generazioni, non si poteva fare a meno, in occasioni imprevedute, di uno straordinario potere dittatoriale. Venne perciò riservato espressamente, di stabilire, mediante Statuto, i casi d'una dispensa da potersi concedere. Il Parlamento però non si è mai potuto risolvere a determinare in niun tempo norme fisse su questa materia, ma ha preferito di far apparire ogni deviazione dalla legge non come un atto della Corona, bensì come un atto del Parlamento. Si lasciò sussistere, è vero, il diritto di grazia della Corona, ma venne considerato come fondato sul *common law*. Si ammise altresì che, dalla prerogativa di dichiarare la guerra, deriva per incidenza il diritto di modificare, dopo

scoppiata la guerra, le leggi commerciali esistenti in rapporto agli Stati neutrali ed agli altri. Dall'autorizzazione legale si lasciò pur derivare una facoltà della Corona, di conferire dispense dalle leggi sugli acquisti di mano morta. Non è però riconosciuto, neppure nelle più urgenti necessità, per esempio per divieti di esportazione in caso di carestia minacciante, un potere di dispensa dalle leggi; i ministri devono agire su propria responsabilità e domandare in seguito un atto d'indennità, come è accaduto, a mo' d'esempio, mediante lo Statuto del settimo anno di Giorgio III, capo 7. In simile guisa si fecero gli *Orders* del 1807 e del 1808 per dichiarare il blocco contro la Francia, mediante lo Statuto del quarantottesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 27; l'ordine col quale era permessa la libera importazione di grano in contraddizione con le leggi sui grani, mediante lo Statuto del settimo ed ottavo anno del Regno di Giorgio IV, c. 3; la sospensione del *Bank Charter Act* del 1844, indennizzata mediante lo Statuto del ventunesimo anno di Vittoria, capo 1. Dopo l'esperienza del sec. XVII, non si è potuto risolversi a riconoscere nessun sistema di cosiddette ordinanze di necessità, al contrario il " *bill* d'indennità ", per trasgressioni motivate viene conferito con sufficiente larghezza.

Per il rapporto tra legge e ordinanza nel diritto politico tedesco posso, nella grande diversità delle interpretazioni teoretiche, rimandare il lettore ad altri lavori (1). Lo sviluppo del diritto dell'impero tedesco si è arrestato, in ogni tempo, alla massima normale, che l'*ius terrae* (diritto privato, soddisfazione giuridico-penale, nomina del tribunale, procedimento processuale) possa venire mutato soltanto mediante ordinanza dell'imperatore *consensu meliorum terrae*, cioè del Parlamento dell'impero. E parimenti anche alla massima che le norme del diritto amministrativo, le quali, verso la fine del medioevo, sono già consolidate, mediante leggi del Regno, in modo abbastanza vasto, possano essere mutate soltanto con una legge. Il diritto imperiale d'ordinanza è ristretto ancor più dalla prepotenza delle rappresentanze dell'impero, che il diritto regio d'ordinanza dal Parlamento inglese, sebbene non ancora assiomaticamente riconosciuto.

Anche nel diritto pubblico nazionale era pronunciata, nel medioevo, la massima normale (2). Nel secolo XV specialmente e quando la Riforma era al suo apice, la legislazione sul potere d'ordinanza si è formata analogamente a quella della costituzione parlamentare inglese (3). Ma col decadimento delle rappresentanze si iniziò quello stadio transitorio dell'assolutismo, nel quale la distinzione tra legge e ordinanza è diventata affatto formale. Con le libere costituzioni ritornò, come in Inghilterra, il rapporto primitivo.

(1) *Exc.* al § 11 in GRUNERT, *Art. Diritto d'ordinanza* (nel *Lessico giuridico di Holtzendorff*, 8ª edizione 1881).

(2) Vedi capo I, *Norme del diritto amministrativo*, paragrafo 11, in fine.

(3) Vedi capo I, *Nor. del dir. amm.*, par. 11, pag. 121.

In Prussia il rapporto venne ancora offuscato dal fatto che il linguaggio, generalmente variabile nei territori tedeschi, usava talora con evidente predilezione, per leggi vere, la denominazione di "ordinanza". Allo stesso risultato ed anche con la stessa relazione tra legge e ordinanza, giunge anche v. RÖNNE, *Diritto dello Stato*, Ia, § 16. Queste interpretazioni della teoria ancora di gran lunga diverse, hanno il loro fondamento parte nella confusione molto diffusa tra legge e diritto, parte nell'interpretazione che ogni diritto debba uscire dal popolo, quindi dalla sua rappresentanza, parte nello svariato procedimento di sviluppo negli organi legislativi nei singoli Stati tedeschi. Oltre la discussione sulle ordinanze di polizia — che seguirà nella parte speciale (capo V) — occorrerà ben anco una accurata trattazione storico-giuridica della questione secondo il diritto pubblico tedesco. Per il "diritto d'ordinanza di polizia in Prussia", posso già fin d'ora rinviare i lettori ai due scritti di Rosin e Parey, apparsi tutti e due nello stesso tempo (1882) (1).

§ 13.

III. Il sistema delle ordinanze provinciali, distrettuali e locali.

Come il potere del Governo, così pure il diritto d'ordinanza è trasmissibile per delegazione agli organi superiori e inferiori del potere dello Stato. Tali delegazioni sono risultate gradatamente dagli stabili incarichi d'ufficio e dall'ordinamento degli uffici medesimi. Nel sistema amministrativo normanno una speciale delegazione del potere regio di polizia era seguita negli *sheriffs*, nel *turnus vicecomitis* e nei successivi tribunali di polizia cittadina e rurale (*courts leet*), da esso diramatisi. I regi poteri finanziari, giudiziari e di polizia vennero trasferiti, dai tempi di Enrico I, su vasta scala, ai *iusticiarii itinerantes*. Fin dal secolo XIV l'incarico del potere regio di polizia e penale comincia nei giudici di pace e nelle loro sessioni collegiali. Nei secoli successivi, seguendo questo esempio, si attribuiscono i poteri regi militari ai *Lord lieutenants* e ai *Deputy lieutenants* della milizia ed alle loro sessioni periodiche. Nell'organismo del *Privy Council* si trova infine una delegazione dell'esercizio di prerogative supreme nei membri, tanto individualmente quanto complessivamente. In tutte queste circostanze ritorna, ora, la corrispondenza fra disposizioni e ordinanze. Gli ordini e le proibizioni che questi incaricati del potere reale sono autorizzati a emanare in casi speciali, possono rilasciarli anche per casi consimili come istruzioni generali; e il diritto a ciò può essere,

(1) ROSIN, *Die Polizeiverordnungsrecht in Preussen verwaltungsrechtlich dargestellt*, Bresláv. 1882; PAREY, *Das behördlichen Polizeistrafverordnungsrecht in Preussen*, Berlin 1882.

espressamente o tacitamente, limitato o illimitato, come può, con o senza riserva, essere soggetto ad un appello superiore. Risultò da ciò un diritto d'ordinanza derivato in tre gradazioni:

1) Un diritto regolamentare dei ministeri e delle autorità centrali sotto la denominazione di *General Regulations, Warrants, Orders, Rules* e simili;

2) Un diritto distrettuale d'ordinanza, sotto il nome di *bielaws*, di *General Sessions* e *Special Sessions* dei giudici di pace e dei *Deputy Lieutenants*;

3) Un diritto locale d'ordinanza mediante *byelaws* delle autorità cittadine, rurali e locali, delle *Corporations* pubbliche miste.

I. Regolamenti delle autorità centrali furono emanati primieramente nell'*Exchequer* normanno, ed hanno avuto in ogni tempo un'importanza nel dominio dell'amministrazione finanziaria. Nei tempi successivi i regolamenti conseguirono, nel dominio dell'amministrazione dell'esercito e della milizia, una considerevole estensione. Nel secolo XIX il diritto di regolamento delle autorità centrali conseguì una tale ampiezza, da equivalere, almeno, a quello degli Stati moderni del Continente. La novità di tanti rapporti, la quale conduceva alla legislazione sulle riforme sociali e amministrative, e, supposeva una mobilità tanto più grande nell'amministrazione e nel suo adattamento alle svariate condizioni di tempo e di luogo. Di pari passo col consolidamento in ampie leggi amministrative (vedi più oltre § 14) procede quindi un'amplificazione continuata del diritto regolamentare ministeriale nella misura, che appena si emana una nuova e più importante legge amministrativa, senza l'aggiunta di una o più *empowering clauses*, in virtù di cui un'autorità centrale ha la facoltà di stabilire, col mezzo di regolamenti, le particolarità dell'esecuzione, e spesso anche eccezioni considerevoli ai principii accolti nelle leggi. Queste clausole d'autorizzazione vengono impartite con distinzioni, nelle quali predominano le seguenti massime abbastanza riconoscibili:

Ordinanze, che, nei rapporti del diritto internazionale, si riferiscono immediatamente alle sostanze od alla libertà personale dei sudditi, oppure toccano l'organismo fondamentale dell'amministrazione dello Stato, sono riservate agli *Orders in Council*; quindi al diritto regio d'ordinanza con la cooperazione dell'intero ministero.

La maggior parte dei regolamenti ministeriali, invece, è bensì conferita ai capi di singoli dipartimenti, ma dopo l'istituzione dei *boards*, sempre colla cooperazione di altri ministeri, per impedire la prevalenza delle idee unilaterali dei singoli dipartimenti. D'altra parte il punto di vista è stato decisivo per non instabilire, mediante legge, la ripartizione di queste funzioni tra i singoli ministri, ma lasciare aperta la via a qualche mutamento, che paresse desiderabile tanto nell'interesse dell'amministrazione, quanto per l'accordo dei ministri in ogni nuova formazione di un Gabinetto.

I regolamenti dell'amministrazione finanziaria abbracciano in certa misura tutti i dipartimenti dell'amministrazione, e, in questo senso, la condizione originaria dell'ufficio del tesoro non è ancor oggi senza importanza. Sebbene l'ufficio del tesoro sia diretto solo di nome come Collegio, mentre l'amministrazione corrente è diretta soltanto dal cancelliere del tesoro quale ministro delle finanze, tuttavia gli *Junior Lords* esercitano, in certi decreti generali, una specie di controllo quali uomini di fiducia del Parlamento, e il primo ministro, come *First Lord of the Treasury*, ha una specie di controllo generale su questi *Warrants* nelle loro multiformi applicazioni.

Se la pubblicazione dei regolamenti spetta al dipartimento dei segretari di Stato, l'autorizzazione spetta ad un segretario di Stato (*one of the Principal Secretaries of State*) e deriva da ciò un rapporto concorrente, nel quale il regolamento è elaborato bensì nel dipartimento competente, ma la pubblicazione può essere controfirmata, a seconda delle circostanze, anche da un altro dei cinque segretari di Stato ora esistenti. A mo' d'esempio, fanno parte di questi i regolamenti per l'ordine di servizio dei *Constabulary* salariati, regolamenti, che il Ministero dell'interno emana per l'amministrazione dei giudici di polizia salariati e nella sua qualità di ministro di giustizia anche per i tribunali circolari di nuova formazione. I regolamenti per l'amministrazione degli Istituti penali dello Stato devono essere altresì presentati ai giudici del *Kings Bench*, per attestare, come " nulla siavi in essi che contraddica alle leggi „.

Per l'amministrazione degli affari dei poveri venne formato un *Poor Law Board*, il cui presidente doveva dirigere, come capo amministrativo di secondo grado, l'amministrazione corrente. Più tardi questa carica venne estesa, con l'attribuzione d'una serie di altre competenze, ad un *Local Government Board*, e diventa un completo dipartimento ministeriale. Per tali uffici (*Parliamentary Boards*) riordinati da recenti Statuti parlamentari, vengono nominati, come membri, un certo numero di altri ministri principali, la cui cooperazione all'amministrazione corrente è soltanto nominale, ma che oltre a ciò servono per mantenere, nella pubblicazione dei regolamenti generali, un controllo di concordanza con le norme amministrative generali. In questo dominio dell'amministrazione dei poveri, di quella d'igiene e di edilizia il diritto di regolamento è appunto allargato, nell'ultima generazione, in misura quasi sterminata.

Nel dipartimento ministeriale per il controllo dell'amministrazione delle Indie orientali, nell'interesse dell'amministrazione generale dello Stato, è istituito un controllo, con speciali *Orders in Council* e con la cooperazione di un'autorità consulente.

Il diritto di regolamento per la parte amministrativa della giustizia venne ripartito, fino al recente riordinamento, fra i tribunali di diritto comune, la cancelleria del Regno e i tribunali speciali da essa derivati.

In ogni dominio speciale è evidente la tendenza di rimettere la direzione speciale del servizio ai dipartimenti speciali, sovente anzi ad autorità di secondo grado, come l'ufficio generale di dogana, riservando però un controllo, in un possibile conflitto di vedute dipartimentali, mediante un capo amministrativo superiore, ovvero mediante la maggioranza dei membri del Consiglio dei ministri. Il vasto significato di questi diritti ministeriali di regolamento per la struttura dell'amministrazione dello Stato ha avuto in fine anche la conseguenza, che il Parlamento si riserva un controllo generale in modo, che, nelle *empowering clauses*, la presentazione successiva dei *Regulations, Rules, Orders* emanati, è riservata a tutte e due le Camere del Parlamento 'per prenderne conoscenza', come accade sempre più frequentemente in recenti leggi amministrative (1).

II. Un diritto d'ordinanza distrettuale si sviluppò già, nel tempo anglo normanno, nel dominio della polizia del lavoro. Nel secolo XIII le *Assizes* rappresentano una certa parte, specialmente disposizioni tributarie per il pane, per la birra, per i combustibili e altri bisogni della vita; tra le quali la prima ricordata è, sotto Giovanni a. 1203, una *Assisa panis*, come la più importante è chiamata, per lungo tempo, l'*Assisa panis et cerevisiae*, del cinquantunesimo anno del regno di Enrico III, capo 5. Fin dalla formazione del Parlamento, tali disposizioni di polizia assumono la forma di generali Statuti parlamentari e si divulgano nelle leggi sulle industrie speciali, sulla polizia dei mercati, sulla polizia del lavoro in modo così minuzioso, che ne doveva

(1) Nella vastità e varietà di questi poteri regolamentari, io avevo dovuto riservare, nella 2ª edizione di questo scritto, la relazione fra i regolamenti e le leggi amministrative, coi domini speciali dell'amministrazione, e avevo dovuto indirizzare i lettori, per l'orientamento generale, soltanto all'indice, alla voce 'Poteri regolamentari', dove proponevo allora i seguenti aggruppamenti:

- 1) Cooperazione dell'intero Ministero in forma degli *Order in Council*;
- 2) Decreti supremi: fondazione di ordini cavallereschi, *warrants* nell'amministrazione del personale, dell'esercito e della marina;
- 3) Dal Ministero delle Finanze: situazioni finanziarie, verifica dei bilanci, dei dipartimenti speciali, tariffa delle spese criminali;
- 4) Dal segretario di Stato dell'interno: Regolamenti dei *Constabulary*, dell'amministrazione carceraria, tariffe delle spese, ecc. (i regolamenti per l'amministrazione militare sono ora passati al Ministro della Guerra, quelli per lo Stato civile al *Local Government board*);
- 5) Regolamenti di *boards* collegiali: regolamenti scolastici provenienti dal *Council*; regolamenti per i porti dell'ammiragliato; regolamenti dell'ufficio generale delle imposte, dell'ufficio generale delle poste; regolamenti per la marina mercantile, per i marinai, per l'amministrazione dei porti, per l'ufficio dei poveri e per l'amministrazione sanitaria;
- 6) *Rules* delle Corti di tribunale per la procedura dei tribunali del Regno, della cancelleria, del tribunale per le cause di successione, del tribunale per le cause matrimoniali, dell'ufficio delle ipoteche, dei tribunali delle Indie orientali; ordinanze ufficiali e tasse di competenza della cancelleria, del *Record Office*, ecc. Anche in questa nuova trattazione, devo riservare la più esatta nozione dei regolamenti ai trattati speciali.

risultare l'impossibilità di condurre ad esecuzione, in questa cerchia, norme legali. Si ricorse, perciò, a numerose ordinanze di polizia locale delle autorità cittadine e locali. Dall'ufficio dei giudici di pace derivò un primo organo appropriato per la pubblicazione di ordinanze di contea e di distretto, le quali acquistano ormai una certa importanza nel periodo dei Tudor. Unitamente al vasto sistema, che comprende la polizia dei poveri, dell'industria e del lavoro, — consolidato colla legislazione di Elisabetta, — le *General and Quarter Sessions* dei giudici di pace conseguono una posizione completa. Nella legislazione dei Tudor appariscono ancora alcuni avanzi della vecchia carica dello *Sheriff*, venendo autorizzato lo *Sheriff*, in unione alle sessioni trimestrali, a emanare certi regolamenti. I poteri regolamentari delle minori sessioni distrettuali (*Special Sessions*) hanno conseguito soltanto nel secolo XIX un'importanza considerevole.

Nel nuovo sistema amministrativo si tratta principalmente delle sedute trimestrali dei giudici di pace, ed anche qui in ambito sufficientemente limitato. Emanano essi, secondo leggi speciali, i regolamenti per i macelli, per il tempo della cova del salmone e dei pesci (abolito più tardi collo Statuto del ventiquattresimo e venticinquesimo anno del Regno di Vittoria, capo 109), regolamenti per l'amministrazione degli ispettori di pesi e misure secondo la nuova legge sui pesi e misure; per il consolidamento della tariffa dei salarii, per gli impiegati inferiori dell'amministrazione giudiziaria e di polizia della Contea, specialmente dei *Coroners*, dei *clerks* giudiziari di pace e dei *constables*. Per riguardo ad una maggiore conoscenza locale, la podestà di fare alcuni di questi regolamenti è conferita alle minori sessioni distrettuali, come le ordinanze locali sull'ora della chiusura delle birrerie e degli alberghi (ora regolata mediante una legge generale) e per le disposizioni di polizia pei teatri.

Connesso con ciò è il diritto di ratificare delle sedute trimestrali per certi *byelaws* di autorità locali, per esempio gli Statuti delle casse di risparmio. Molti atti locali contenevano la clausola, che i *byelaws* delle amministrazioni così formate abbisognano d'una ratifica preventiva nelle sedute trimestrali. Anche alcuni recenti *Clauses Act*, i quali consolidano decisioni normali per rappresentanze comunali di nuova formazione, contengono una conferma dei *byelaws* col mezzo delle sessioni trimestrali. Questo vale specialmente pei *byelaws* per i mercati annuali e settimanali, per gli stabilimenti dei porti e dei dock.

Per l'amministrazione carceraria delle Contee, l'ordinamento interno s'era consolidato mediante la legge per emanare *Additional Rules*, riservati, fino ai tempi recenti, alle sessioni trimestrali: *Additional Rules*, che vennero però subito assoggettati per la loro conferma o il mutamento al ministro dell'Interno. Per l'amministrazione dei manicomii, il Curatorio, nominato dalle sessioni trimestrali, pubblica i regolamenti che sono però soggetti nello stesso modo ad un controllo dell'amministrazione centrale.

Alcune complementari decisioni regolamentari spettano anche all'amministrazione militare, per esempio per la concessione delle indennità per gli animali da tiro da somministrare all'esercito, in misura maggiore di quella determinata nel *Mutiny Act*.

Con la legislazione dell'ultima generazione, l'indipendente potere regolamentare di questa istanza centrale è sempre più ristretto, non soltanto in seguito al vigoroso concorso dello Stato nell'amministrazione personale delle Contee, ma anche allo scopo d'un esercizio armonico del diritto amministrativo. Quasi come regola può venire considerato presentemente, che i regolamenti delle autorità centrali abbisognano della ratifica ministeriale e che possono venire cassati (*quashed*) mediante ricorso al ministero (1).

III. I *byelaws* delle autorità locali appariscono già nel medioevo, in una misura importante, come esplicazione d'una *court leet* concessa dal re, come era stata accordata, nel tempo anglo-normanno, a numerosi feudi signorili (*manors* con una *court baron*). Dalla concessione del diritto di ordinanza e del diritto di proibizione della polizia locale, si deduceva anche il diritto per l'emanazione di ordini generali. Dal dovere dei Comuni per il mantenimento dell'ordine di polizia, delle strade, dei ponti, successivamente dell'amministrazione dei poveri, si deduceva il diritto di dare le disposizioni necessarie " per il migliore adempimento di questi doveri „ (*for the better government*).

Come esempi di tali *byelaws* appariscono ordinanze penali per il rifiuto di assumere ufficii comunali, e per l'inadempimento dei doveri d'ufficio comunali. Anche nei tempi recenti erano in vigore tali ordini di polizia locale quando veniva rifiutato il pagamento delle tasse per i poveri, in seguito al rifiuto di assumere ufficii comunali, per la trascuratezza dei doveri d'ufficio, per la fondazione illegale di case operaie o quando venivano occupati, con soverchio bestiame, i pascoli comunali ecc. Con la decadenza della costituzione delle parrocchie e dei *Township* nel secolo presente, questa legislazione locale è molto caduta in dimenticanza (2).

(1) Confr. più sotto l'esposizione nella parte III, § 6 di questo capitolo VI. Nel dominio rammodernato dell'amministrazione interna non appare più nessun regolamento considerevole senza ratifica ministeriale.

(2) Lo scritto di TOULMIN SMITH, *The Parish, London 1857*, ha il merito di trarre dall'oblio l'antica costituzione locale, come l'autore si è acquistati meriti rilevanti per aver ravvivato il comune locale nei rapporti di vicinato. A questi meriti è però collegata una esagerazione dell'autonomia comunale, che non corrisponde più alla recente costituzione dello Stato. Un *ius statuendi* ed una personale imposizione delle tasse hanno esistito in Inghilterra, fin dal tempo normanno, soltanto per iscopi e in sfere, dove, a termini di legge, spettavano ai Comuni, specialmente come un diritto d'introdurre fra loro le multe di polizia tolte ai Comuni e per dividere fra di loro i sussidii concessi nei Parlamenti, non già come diritto di imporre le tasse ai comunisti, per iscopi utilitari, mediante deliberazioni della maggioranza (Confr. GNEIST, *Storia del Selfgovernment*, pagg. 287, 289, 290).

Nelle città il diritto ed una ulteriore occasione di emanare *byelaws* si fondavano sulla *court leet* loro concessa; vennero però anche qui tenuti dalla pratica giudiziaria in certi limiti, tali che lo Statuto non poteva trasformare i diritti elettorali contro il contenuto delle *carte*, nè poteva mutare essenzialmente la costituzione fondamentale dei Comuni. Certo, nel secolo XVII, si era annidata nelle *Corporations* una serie di abusi. Con l'ordinamento cittadino del 1835 questo *ius statuendi* è assegnato al *Mayor* ed al *Common Council*, con una serie di norme speciali, particolarmente colla condizione che, per tali deliberazioni, siano presenti 2/3 dei membri. Tali *byelaws* possono venire emanati " per il buon ordine e per la buona amministrazione della città „, e " per prevenire e sopprimere tutti quegli eccessi di polizia „, che già, in forza d'un atto di polizia in uso nella città, sono " punibili sommariamente „ (*Ordinamento delle città*, § 90, 91). Possono a tal fine essere stabilite ammende pecuniarie fino a 5 lire sterline; la quale ammenda è convertita, eventualmente, nel carcere fino ad 1 mese. Entro 40 giorni, però, la regina può cassare, nel Consiglio, cioè nel Gabinetto, lo Statuto ovvero clausole particolari dello stesso (*disallow*). Ancora oggi viene riconosciuto, quale *common law*, che lo Statuto nulla può contenere che sia contro le leggi del paese e contro la costituzione della corporazione, nè può, principalmente, mutare i diritti elettorali, nè quelli d'eleggibilità.

Lo stesso sistema è introdotto generalmente nelle recenti leggi amministrative, nelle quali è accordato alle rappresentanze comunali elette e ai loro *boards*, un *ius statuendi*; e, precisamente, in questi casi, colla ratifica del ministro d'un dipartimento. Così nei *Commissioners Clauses Act* del 1847, nel *Public Health A.* del 1848, nel *Local Government Act* del 1858, e, esempio d'immensa portata, nella legge amministrativa della metropoli, nella quale compariscono *byelaws* indipendenti anche per l'ordinamento degli affari, per la natura degli impieghi e per il servizio degli impiegati inferiori. Altrettanto si dica per le pubbliche corporazioni miste, le quali esercitano nello stesso tempo funzioni dello Stato, la massima generale della ammissione di " *byelaws for the better government of the Corporation* „, mantenendo i limiti, che essi non debbano essere nè contro le leggi del paese, nè in contraddizione con lo statuto di fondazione, nè *irrationables*, cioè in contraddizione con le norme correnti (*ratio*) del diritto pubblico. Già, secondo lo Statuto del decimonono anno del regno di Enrico VII, cap. 7, specialmente gli statuti delle corporazioni industriali avevano d'uopo dell'approvazione del cancelliere, del tesoriere e dei giudici viaggianti; e gli stessi statuti approvati sono nulli se contraddicono alle leggi del paese. Nelle recenti leggi sulle ferrovie, negli atti locali per istabilire i mercati, i Docks ecc. col mezzo d'imprenditori privati è curata, generalmente, mediante la riserva dell'approvazione di un'autorità centrale, la concordanza degli Statuti con le leggi amministrative.

Nel corso del sec. XIX la legislazione ha ridotte oramai le disposizioni provinciali, distrettuali e locali ad una concordanza così salda con le leggi amministrative del paese, e garantisce quest'armonia con controlli amministrativi e giuridici così efficaci che, oggi, non è più possibile il ritorno dei gravi abusi delle costituzioni corporative, che hanno deformato così gravemente la costituzione parlamentare giunta al suo apice.

Il diritto d'ordinanza provinciale, distrettuale e locale si è sviluppato in Germania, dall'alto in basso, dalla costituzione del Consiglio segreto di Stato nei grandi territori; dal basso all'alto, dall'antica autonomia delle città e delle corporazioni. Era generalmente riconosciuto un *ius statuendi* dei magistrati cittadini; *ius statuendi*, il quale, fra contestazioni molteplici, era toccato, per lo più, alle autorità rurali. Con la subordinazione delle autorità locali al diritto d'ispezione delle autorità dello Stato, diritto, allargatosi del continuo, e col loro "*ius confirmandi vel interdicendi* „, anche questo diritto d'ordinanza si schiera colle ordinanze autorizzate; e si esplica da ciò, specialmente per il diritto di polizia, una serie più estesa di ordinanze subordinate nelle seguenti gradazioni:

1) Il diritto regolamentare dei ministeri e di altre autorità centrali nell'interno del loro dipartimento — che procede parallelamente al loro diritto dispositivo nel caso speciale, — quindi, che si può anche abolire mediante una *par maiore potestas*; cioè, mediante la concessione del capo dipartimentale, o mediante ordinanza del sovrano;

2) Il diritto d'ordinanza delle autorità distrettuali e provinciali nella sfera di potere loro concessa;

3) Il diritto d'ordinanza delle autorità cittadine e rurali entro la loro legale cerchia d'azione, soggetto al mutamento o all'abrogazione da parte degli ispettori oppure dell'autorità centrale.

Assegnando la recente costituzione giudiziaria le clausole della polizia coercitiva e consimili clausole penali di queste ordinanze delegate ai tribunali ordinarii, perchè ne decidano, si forma la relazione particolare: che i tribunali ordinarii non decidono qui secondo leggi, ma secondo ordinanze, e la natura dell'ordinanza si riconosce nell'abolizione riservata in ogni tempo, mediante l'istanza d'ispezione, e non esclude ne anche un diritto di sospensione e di dispensa delle più alte autorità amministrative.

Nella fusione degli Stati prussiani, nella loro graduale combinazione di territori svariatisimi, si sviluppò, dall'alto in basso, un diritto d'ordinanza delle autorità centrali dalla costituzione del Consiglio segreto di Stato. Esso esisteva dal basso all'alto in forza dell'antica autonomia delle costituzioni cittadine. Alle Camere demaniali e militari, situate nel centro, tale diritto era accordato soltanto in misura limitata. Nella legislazione di Stein e di Hardenberg, esso è accordato, in misura più vasta, ai governi distrettuali. Ma, nelle

istanze medie e secondo l'ordinamento delle città del 1808, non esisteva ancora un organismo armonico. Soltanto la legge del 26 luglio 1880, § 72-78, pone il diritto delegato d'ordinanza di polizia parallelamente alle graduazioni dell'autorità; così che, dal Ministero fino alle autorità di polizia locale, ognuna ha conseguito il diritto d'ordinanza corrispondente alla sua cerchia d'azione: il presidente d'ufficio per il suo distretto provinciale di polizia, le autorità di polizia cittadina per il loro distretto cittadino, il consiglio provinciale per il circolo, il presidente del governo per il distretto di governo, il presidente supremo per la provincia, i ministeri per il paese ed, anzi, secondo il punto di vista che le autorità superiori entrino dove la competenza delle autorità inferiori non è sufficiente allo scopo, — e che all'autorità superiore sia sempre riconosciuto il potere di abrogare le ordinanze dell'autorità inferiore.

§ 14.

IV. Consolidamento delle leggi amministrative nel secolo XIX.

Il cumulo delle leggi amministrative ha prodotto, gradatamente, una condizione veramente disagiata. Leggi di generazioni e di secoli precedenti, per il mutamento delle quali la classe dirigente non aveva trovato un'urgente occasione, non potevano più adattarsi ad una generazione, nella quale la società si andava tutta trasformando radicalmente. Eppure, nella giurisdizione amministrativa, i cavilli dei partiti costringevano sovente ad applicare statuti da gran tempo dimenticati. Ed anzi la pedante applicazione *ad litteram* di leggi antiquate venne considerata, nel continente, come una originalità della vita inglese. Parecchie migliaia di Statuti vecchi e nuovi e precedenti ancor più numerosi di tribunali competenti dovevano essere messi in esecuzione da circa 10,000 *gentlemen*, nel loro ufficio dei giudici di pace e dagli analoghi uffici onorarii superiori, a disposizione dei quali stavano soltanto i manuali popolari ausiliarii e l'assistenza di empirici procuratori inferiori, come i *Clerks*. In mancanza però d'una sistematica educazione storico-giuridica, anche i giurisperiti del paese, come già i giuristi romani dell'epoca classica, non seppero trovare altri metodi che di apprendere leggi e decisioni giudiziarie da certi cataloghi generalmente accettati, nei quali l'alfabeto e l'indice tenevano il luogo di un sistema.

Ad una codificazione del diritto amministrativo nessuno poteva pensare nelle condizioni della legislazione inglese. Risultò però la possibilità di un consolidamento, cioè, d'una legislazione che comprendesse le materie principali del diritto amministrativo; ed ora, è progredito in guisa che i più importanti ordinamenti amministrativi della vita cittadina — abolite le norme più antiquate, — sono come

nuovamente redatti in circa 100 ampii statuti parlamentari. In questo consolidamento diventa più agevole di porre, in luogo dell'alfabeto inglese, un aggruppamento del diritto amministrativo per Ministeri, secondo la distinzione familiare nel Continente. L'esposizione successiva di queste leggi amministrative in 11 gruppi principali dimostra, contemporaneamente, il passaggio al moderno sistema ministeriale, che, in Inghilterra, si forma gradatamente sempre più in armonia col dipartimento amministrativo. Con ciò un'enumerazione di queste leggi amministrative principali diventa, ora, più chiara; perchè, nell'ultimo mezzo secolo, le leggi più importanti ricevono nel loro contesto un titolo conciso e determinativo, il quale subentra, in luogo delle precedenti forme pedanti di citazione, secondo gli anni di regno ed i capitoli.

I. Amministrazione degli affari esteri. — Questo dipartimento, in massima, non è regolato da leggi; è governato, anzi, dal diritto d'ordinanza e da regolamenti, per il motivo che questa amministrazione ha relazione con più elevate ragioni di diritto pubblico, colle quali la legislazione parlamentare potrebbe entrare facilmente in conflitto. In questo dominio i vecchi limiti delle prerogative del governo monarchico sono mantenuti essenzialmente immutati. Soltanto dove l'esecuzione di trattati di diritto internazionale si incrocia con la giurisprudenza dei tribunali, sono emanati Statuti parlamentari, come lo *Slave Trade Act* del 1873; l'*Extradition Act* del 1875; il *Fugitive Offenders Act* del 1881; e, concernente le norme giuridico-private del diritto matrimoniale, il *Consular Marriage Act* del 1868 (1).

II. Amministrazione della guerra. — La milizia nazionale era già stata materia di norme specialissime nella legislazione del secolo XVIII, portate all'apice nella legge militare codificata nel 1801, collo Statuto del quarantaduesimo anno del regno di Giorgio III, c. 90. Con l'abolizione di una serie di deliberazioni venne frattanto sospeso, con leggi successive, il reclutamento forzato della milizia, rimesso da ultimo in vigore mediante la legge del ventottesimo e ventinovesimo anno di Vittoria, c. 46. Contemporaneamente vennero ristabiliti, in ampia misura, i poteri d'ordinanza e regolamentari della Corona per il diritto militare ancora esistente. Un surrogato parziale della milizia si

(1) Sulle norme del dipartimento degli esteri, le quali si staccano, in tutti i punti essenziali, dal diritto amministrativo degli interni, confr. la parte speciale cap. I. — L'*Extradition Act* è del 1870 (34 e 35 Vitt., c. 52), emendato nel 1873 (36 e 37 Vitt., c. 60). Inoltre devono essere ricordati, il *Naturalisation Act* del 1870 (34 e 35 Vitt., c. 14); il *Foreign jurisdiction Act* del 1843 (6 e 7 Vitt., c. 94), emendato largamente nel 1878 (41 e 42 Vitt., c. 67); il *Kidnapping Act* del 1872 (35 e 36 Vitt., c. 19); il *Territorial waters jurisdiction Act* (41 e 42 Vitt., c. 73), ed il *Naval prize Act* del 1864 (27 e 28 Vitt., c. 25). — Oltre all'atto sugli schiavi fuggitivi si emanarono lo *Slave trade jurisdiction Act* del 1869 (32 e 33 Vitt., c. 75), emendato nel 1873 (36 e 37 Vitt., c. 19), ed il *Consolidation Act* del medesimo anno, inteso a sopprimere definitivamente la tratta degli schiavi. V. SHELTON AMOS, *Fifty years of english constitution*, London 1880, capo II, sez. V.

ha nei corpi dei volontari nuovamente formatisi secondo i *Volunteer Acts* del 1863 e del 1869, e secondo il *Voluntary Enlistment Act* del 1875, con poteri d'ordinanza e con poteri regolamentari altrettanto estesi. Un consolidamento recentissimo contengono il *Militia Act* ed il *Reserve Forces Act* del 1882. — L'amministrazione dell'esercito permanente viene regolata mercè il *Mutiny Act*, già rinnovato ogni anno: atto, i cui articoli principali hanno regolato, da lungo tempo, uniformemente i punti principali della disciplina, del reclutamento, dell'acquartieramento, della somministrazione degli animali da tiro e della giustizia militare, come pure i privilegi personali dei militari. Fin dal 1879 questo diritto amministrativo militare venne codificato nell'*Army Discipline and Regulation Act*, e più recentemente, nell'*Army Act* del 1881, che, oramai, forma una legge permanente. Per la tutela dei diritti del Parlamento, quest'Atto ha vigore soltanto mediante un'*Army Discipline (annual) Act* da emanarsi ogni anno; atto, che contiene per lo più talune disposizioni valide per l'anno successivo — a mo' d'esempio nel 1881 aveva un supplemento che aboliva le pene corporali (1).

III. **Amministrazione della marina da guerra.** — Un consolidamento del diritto di guerra e della disciplina si era già compiuto nel secolo XVIII; e, in suo luogo, abbiamo ora il *Naval Discipline Act* del 1866. Oltre di ciò, molte particolarità dell'amministrazione centrale ed economica erano consolidate, in virtù della legge, in un modo insufficiente; mentre la recente legislazione, ritornando sul vecchio, ha aperto di nuovo un largo campo al diritto d'ordinanza e al diritto regolamentare (2).

IV. **Amministrazione finanziaria.** — Già da tempi antichi si erano fissate le norme più importanti mediante le consuetudini amministrative dell'*Exchequer*, le quali avevano poi vigore come *common law*, ed accanto alle quali la legislazione si limitò per lungo tempo ad alcuni particolari. Nel secolo XVIII, però, il passaggio del demanio all'amministrazione parlamentare e la transizione dal vecchio sistema dei sussidii alle imposte legalmente stabilite hanno condotto ad una legislazione sempre più vasta e, da ultimo, consolidata colla legge sull'amministrazione demaniale (10 *Geo. IV*, c. 50), colle leggi fondasulle imposte fondiariae dello Stato (38 *Geo. III*, c. 60; 42 *Geo. III*, c. 116) e colla legge (53 *Geo. III*, c. 123) concernente la riscossione dell'imposta fondiaria; col consolidamento delle leggi doganali e delle imposte interne sugli oggetti di consumo nel *Customs Consolidation Act* del 1853, sostituito dal *Customs Law Consolidation Act* del 1876, e dai *Customs and Inland Revenue Act* del 1879, 1880, 1882.

(1) Tra le leggi amministrative militari di secondo grado vennero consolidati: il *Regimental Act* del 1865; il *Chaplains Act* del 1868; il *Regulation of forces A.* del 1871; il *Forces localisation A.* del 1872.

(2) Anche nella marina di guerra si ha un *Volunteer Act* del 1873, per il servizio d'artiglieria della marina da guerra e una serie di leggi, spesso mutate, sul reclutamento forzato.

Per la tassa sul bollo si ebbe lo *Stamp Act* del 1870; per la tassa di successione il *Succession Duty Act* del 1853.

Per l'imposta sul reddito fu emanata la *Property ecc. Tax (5 et 6 Vict., c. 35)* colle importanti aggiunte contenute nella legge dell'imposta sul reddito del 1853.

Come regolamento generale per l'amministrazione dell'esazione delle imposte abbiamo il *Taxes Management Act* del 1880.

Per l'ordinamento dell'amministrazione postale, oltre la legge fondamentale che lo riordina (*1 Vict., c. 32-36*), abbiamo i *Post Office Act* del 1870, 1871, 1875, 1880.

Per l'efficacia del controllo parlamentare, venne pubblicata la legge del quarto e quinto anno del Regno di Guglielmo IV, cap. 15 (1), la legge sulla Corte dei conti, *Exchequer and Audit Act* del 1866; e quella sull'amministrazione del debito dello Stato, il *National Debt Act* del 1870 (2).

V. Amministrazione degl'Interni secondo l'antico sistema del mantenimento della pace. — Qui è difficile orientarsi, collegandosi l'antico diritto amministrativo con la competenza dei vecchi uffici, ed essendo in Inghilterra strettamente confuso coll'amministrazione centrale l'autogoverno delle contee e delle città.

1) I diritti generali della polizia di sicurezza si fondano tuttora, in gran parte, sulla pratica amministrativa degli uffici storici e valgono come *common law*. Le "clausole generali", della polizia della Germania sono comprese, per la maggior parte, nei poteri del conservatore della pace secondo la *common law*. I numerosi atti parlamentari contengono, per lo più, soltanto dichiarazioni, approvazioni, amplificazioni di questi poteri. D'una certa importanza erano l'atto sulla ribellione, il *Riot Act (1 Geo. I, st. 2, c. 5)*, e la legge sulla garanzia del distretto ufficiale (*hundred*) per il risarcimento dei danni in causa di tumulti. I poteri di polizia di quegli impiegati vennero da allora trasmessi, in seguito al nuovo ordinamento della polizia, ad un corpo di gendarmeria stipendiato, specialmente mediante la legge sull'istituzione obbligatoria di questa gendarmeria

(1) Alla cassa generale dello Stato è unita la Banca dello Stato, e, per certi rispetti, anche la Banca d'Inghilterra (*Bank of England, Act 3 et 4, Will., c. 98*).

(2) La legislazione sulle imposte comunali poggiava, al principio del sec. XIX, su parecchie centinaia di Atti parlamentari, in parte leggi d'opportunità. Venne consolidata solo la *County Rate* (imposta provinciale di polizia) collo Statuto del dodicesimo anno del Regno di Giorgio II, cap. 29, e del *County Rate Act* del 1852. La *Poor Rate* pervenne, bensì, con la legge sui poveri, del 1834, ad una specie di consolidamento; è divenuta però confusa in causa d'un immenso numero di leggi contraddittorie che l'hanno successivamente emendata. Altre compilazioni si ebbero colla *Poor Rate Assessment and Collection Act* del 1869, col *Rating Act* del 1874, e coll' *Union Chargeability Act* del 1865. Le norme determinative per ottenere prestiti, col mezzo delle autorità locali, sono contenute nel *Loans Act* del 1875.

nelle contee e nella città (19 et 20 Vict., c. 69), e mediante le numerose leggi sulla *Metropolitan Police* (1).

2) La polizia sugli accattoni e sui vagabondi venne consolidata successivamente collo Statuto del quinto anno del Regno di Giorgio IV, cap. 83; gli avanzi d'una polizia sui forestieri sono presso che spariti mediante l'*Alien Act* (6 et 7 Will. IV) (2).

3) La legislazione sul diritto d'associazione e sulla stampa è, da una parte, semplificata dal *Newspapers etc. Repeal Act* del 1869, che, con l'abolizione completa o parziale di 11 leggi antiche, riconduce a semplici norme la legislazione sulla stampa, come pure mediante il *Newspapers, Libel and Registration Act* del 1881 (44 et 45 Vict., c. 68); d'altra parte venne allargata, con una serie di leggi recenti, per promuovere e regolare le associazioni di utilità pubblica: il *Building Societies Acts* del 1874 e 1877; i *Friendly Society Acts* del 1875 e 1876; l'*Industrial and Provident Society Act* del 1876; il *Loan Society Act* del 1840; lo *Scientific and literary Soc. Act* del 1854; i *Trade Unions Acts* del 1854, 1871, 1876 (3).

4) L'antico ordinamento industriale (5 Eliz., c. 4), venne abolito ne' suoi ultimi avanzi e non fu sostituito da alcun nuovo ordinamento generale sulle industrie. Al contrario particolari rami importanti vennero consolidati colle leggi sul mestiere di fornaio, il *Bread Act* del 1836; sul mestiere di spazzacamino, i *Chimneys Acts* del 1840 e 1875; sulla vendita dei commestibili e delle droghe, il *Sale of Food Act* del 1875; sull'esercizio dei monti di Pietà, il *Pawnbrokers Act* del 1872; sulle industrie girovaghe, il *Pedlars Act* del 1872; sui mezzi di trasporto personali, collo Statuto del secondo e terzo anno del Regno di Guglielmo IV, cap. 121, e colle leggi successive; sull'ordinamento dei pesi e misure col *Weights and Measures Act* del 1878 (4).

5) Le considerazioni della polizia sulle industrie e di quella dei costumi si combinano nelle numerose leggi pubblicate, a seconda dei mutabili punti di vista, sulla concessione delle bettole (*Licensing Acts* del 1828, 1872, 1874; *Wine and Beerhouse Act* del 1869; *Beer Dealers Act* del 1880); contro gli ubbriaconi (*Habitual Drunkards Act* del 1879); per i ristoratori (*Refreshment Houses Act* del 1860); sull'ora indicata dalla polizia per la chiusura (*Public Houses Closing Acts* del 1864 e 1865); contro le bische (*Games and Gaming Act 1 et 2*

(1) Come leggi complementari sono forse da ricordare il *Licensing and Watching Act* del 1883, e le leggi sull'abolizione degli *High Constables* e *Parish Constables*, già spogliati precedentemente delle loro funzioni di polizia.

(2) Come nesso successivo va citato qui il *Naturalisation Act*, 1870.

(3) Completata per ciò anche dalle leggi sulle casse di risparmio come il *Savings Banks Act* del 1880 ecc.

(4) Per le industrie speciali si ebbero: l'*Hope Trade Act* del 1866, l'*Old Metal Dealers Act* del 1861, i *Petroleum Acts* del 1871 e 1879, l'*Explosive Substances Act* del 1875; sulla vendita dei veleni il *Pharmacy Act* del 1868, le norme per la fondazione dei mercati sono contenute nel *Market and Fairs Clauses Act* del 1847.

Will. IV, c. 32 e leggi successive); la polizia sui teatri (*Theater Act*, del 1843) (1).

6) Per la polizia sanitaria: la legge sulle epidemie, i *Contagious Diseases Acts* del 1866 e del 1869; la legge del 1878 sulle epidemie degli animali, e gli *Apothecaries, Pharmacy, Anatomy Acts*, con le loro norme di polizia sanitaria (2).

7) L'antico ordinamento di polizia del lavoro (5 *Eliz., c. 4*), era già stato abolito, per la maggior parte, mediante lo Statuto del cinquantesimo terzo anno del Regno di Giorgio III, cap. 40, e venne successivamente modificato, in senso opposto, per la protezione delle classi lavoratrici, colla proibizione del sistema del *truck* e del *cottage* (3) (1 et 2 *Will. IV, 37*), colle leggi sulle manifatture per la limitazione del lavoro delle donne e dei fanciulli e delle ore di lavoro in generale coll'istituzione di arbitri per le contestazioni coi *Councils of Conciliation Act* del 1874 e *Arbitration Act* del 1872; ed oggi, in proporzione ancora più vasta, coll'*Employers and Workmen Act* del 1875, col *Factory and Workshop Act* del 1878, col *Labourers Dwellings Act* del 1882 (4).

8) La polizia stradale e fluviale si riferisce all'ordinamento stradale (5 et 6 *Will. IV, c. 50*), come pure i successivi *Ways Acts* colle loro clausole di polizia, l'ordinamento stradale dello Statuto del terzo anno del Regno di Giorgio IV, capo 126, l'ordinamento delle tramvie a cavalli (*Tramways Act* del 1870); la legge contro l'immondizia dei fiumi, il *Rivers Pollution Prevention Act* del 1876 (5).

9) La polizia sulla caccia e sulla pesca venne consolidata coll'ordinanza del primo e secondo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 32 e colle leggi susseguenti, nei *Salmon Fishery Acts*, del 1861, 1865, 1873 e nei *Sea Fishery Acts* del 1875 e del 1877 (6).

10) La polizia sulle miniere col *Coal Mines Act* del 1872, e coi *Metalliferous Mines Acts* del 1872 e del 1874 (7).

(1) In ulteriore nesso vanno citate anche le leggi antiche ancora in vigore sulla osservanza delle feste, le più recenti leggi penali pel maltrattamento delle bestie, il *Prevention of Cruelty Act*, del 1849, ed il *Vivisection Act* del 1876.

(2) Quanto all'organamento del personale medico, queste leggi si trovano più sotto nel paragrafo X.

(3) [Cioè del pagamento mediante buoni, da spendersi sul luogo, nelle botteghe, bettole, ecc., degli impresari, proprietari, ecc., che se ne servono traendone nuovi lucri].

(4) Le numerose leggi sulle manifatture saranno date nella parte speciale. Contro gli eccessi delle associazioni dei lavoratori si pubblicarono il *Conspiracy and Protection of Property Act* del 1875, e i *Trade Unions Acts* del 1871 e del 1874.

(5) Leggi speciali contro l'immondezza del Tamigi furono pubblicate unitamente alla legge generale. La parte dell'ordinamento stradale che riguarda i Comuni segue al paragrafo VI.

(6) Come complemento abbiamo gli atti per la distruzione degli insetti nel 1877; all'opposto, per la protezione degli uccelli utili i *Protection of Birds Act* del 1869, 1876, 1880.

(7) In parte completato dalle leggi sulle manifatture.

11) La legge sugli alienati col *Lunacy Regulation Act* del 1853, 1862, col *Lunacy Act* del 1853; col *Lunatic Asylums Act* del 1853, e col *Criminal Lunatics Act* del 1867 (1).

12) La persecuzione e l'esecuzione penale, che dall'antichità in poi costituivano la parte principale della conservazione della pace, furono consolidate col *Director of Prosecutions Act* del 1869, che pose le basi d'un ufficio del procuratore del Re, coll'ordinamento dei tribunali di polizia del 1848 (*11 et 12 Vict.*, c. 43), e coi *Prisons Acts* del 1865, 1866, 1879 (2).

L'amministrazione suprema di questi rami è rimasta concentrata nel Ministro dell'Interno, mentre i domini successivi sono costituiti, per la maggior parte, in un nuovo dipartimento ministeriale.

VI. Amministrazione degl'Interni — secondo il sistema amministrativo rammodernato nel secolo XIX. — Questa venne in parte determinata dai bisogni della società completamente trasformata; dall'altra, dall'importanza sempre crescente dell'amministrazione economica autonoma e dalle imposte comunali cresciute estremamente, dalle quali è risultata la pretesa dei contribuenti ad una rappresentanza elettiva. Questo dominio si caratterizza, dal basso all'alto, con l'elezione delle rappresentanze comunali e circolari secondo un ben determinato diritto di voto, colla creazione in massa di impiegati salariati, coi *Boards* di nuova creazione, coi *Commissioners*, *Inspectors* burocratici, i quali fanno capo ad un ufficio dipartimentale ministeriale. A questo dominio appartiene:

1) L'ordinamento stradale, dal lato comunale, venne consolidato nell'*Highways Act* del 1835, progredendo poi negli *Highways Acts* del 1862 e del 1864 — una formazione transitoria, la quale è bensì trasferita al sistema dei *boards*, ma che sotto l'istanza suprema dei giudici di pace ha conservato ancora la sua indipendenza dall'amministrazione centrale (3).

2) Il centro di gravità del nuovo sistema sta nella gran legge sui poveri del 1834 (*4 et 5 Will. IV*, c. 76), che ha fondato coi *boards*, in tutti i sensi, le nuove forme dell'amministrazione comunale. Vi appartengono gli *Amendment Acts* del 1844, 1867, 1868, il *Poor Law Board Act* del 1847, il *Poor Law Audit Act* del 1848, i *Poor Law Loans Acts* del 1869 e 1871, il *District Auditors Act* del 1879, l'*Union Assessment Act* del 1880 (4).

3) Il registro dello Stato civile, basato interamente sul sistema

(1) V. in modo più particolare GNEIST, *Selfgovernment*, paragrafo 71.

(2) Più particolarmente in GNEIST, *Selfgovernment*, paragrafo 70; per la legge del 1879 l'amministrazione delle prigioni delle Contee e delle città spetta alle Autorità politiche.

(3) Come complemento si ebbe la legge sull'ordinamento delle strade (2 *Geo.* 4, c. 126) e più recenti il *Locomotive Act* del 1861, e l'*Highways Amendment Act* del 1878, come pure i *Tramways Acts* del 1866 e del 1870.

(4) Più diffusamente in GNEIST, *Selfgovernment*, cap. X.

degli ufficiali dell'amministrazione dei poveri, sulle leggi, sui registri dello Stato civile, *Registrations of Birth ecc. Acts* del 1836 e 1874, come pure sulla formazione della statistica della popolazione, da ultimo nel *Census Act* del 1880 (1).

4) Il vasto dominio della polizia dell'igiene e dell'edilizia con alcuni rami della " polizia pel benessere pubblico ", si tiene da principio nei modesti confini di decisioni normali per i numerosi atti locali di questa direzione nel *Town Improvements Act* del 1847, nei *Commissioners Clauses Acts* del 1847, nei *Lands Clauses Acts* del 1845, 1860, 1869 (sulle espropriazioni), nei *Waterworks Clauses Act* del 1847, completato dal *Companies Clauses Act* del 1845. — Si è tentata ancora, secondo il sistema più antico, una ricostruzione della suprema amministrazione personale nei *Nuisances Removal Acts* del 1848, 1849, 1855. Segue poscia il movimento completo secondo il nuovo indirizzo mediante il *General Health Act* del 1848, per i Comuni maggiori; il *Local Government Act* del 1858 per i Comuni minori, e la continuazione in gran quantità negli *Amendment Acts* del 1875, ecc., con nuove disposizioni di edilizia e sui cimiteri, nei *Burial Acts* del 1852-71. Un gruppo connesso formano le leggi consolidate per il miglioramento della costruzione delle case operaie, il *Labouring Classes Lodging-Houses Act* del 1851, gli *Artisans and Labourer's Dwellings Acts* del 1868, 1874, 1882, l'*Improvements Act* del 1875 (2).

Seguono anche le leggi sull'innesto del vajuolo, i *Vaccinations Acts* del 1867 e del 1871.

5) Il sistema riformato dell'amministrazione urbana colla legge sulle città del 1835, *Municipal Corporations Act* (5 et 6 Will. IV, c. 76), adotta pure il sistema recente dei *boards* elettivi, dai quali l'amministrazione suprema della città rimane ancora esteriormente separata sotto il *Mayor*, i giudici di pace ed il *Recorder*, e conserva la sua indipendenza. Questo sistema è consolidato, ora, nel riveduto ordinamento delle città, il *Municipal Corporations Act* del 1882 (45 Vict., c. 50), che subentra in luogo di 41 atti parlamentari aboliti del tutto o in parte, fra cui anche l'ordinamento delle città del 1835. Sempre più preponderante per la vita cittadina si fa, però, il sistema delle rappresentanze elettive secondo gli atti locali, secondo la legge pei poveri, secondo la legislazione della polizia, d'igiene e di edilizia, secondo la recente legislazione scolastica ecc., la quale conduce anche qui ad un'enumerazione meccanica, ad un accentramento e ad una maggiore dipendenza da un dipartimento ministeriale (3).

6) In forma più intensiva questa trasformazione apparisce nella metropoli, in quel cumulo enorme di diocesi rurali e di distretti

(1) I dati speciali del censimento del 1881 non sono stati ancora pubblicati durante la stampa di questo scritto.

(2) Più diffusamente in GREENST, *Selfgovernment*, cap. XI.

(3) Più diffusamente in GREENST, *Selfgovernment*, cap. VIII.

di contea, che ora si sono uniti, con una popolazione di più che 4 milioni, attorno al piccolo nucleo della *City* di Londra. Un vasto complesso di atti parlamentari, tanto per l'amministrazione del potere esecutivo quanto per quella economica di questo ente comunale forma un codice molto vasto di leggi sulla *Metropolitan Police*, *Poor (Metropolis)*, *Public Health (Metropolis)* ecc., nelle quali il lato amministrativo risalta sempre più e più scompaiono invece le antiche norme del *Selfgovernment* (1).

Il ricco diritto amministrativo di questo dominio è nuovamente maturato per concentrare le misure principali in un nuovo dipartimento ministeriale il *Local Government Board* col mezzo del *Local Government Act* del 1871.

VII. Amministrazione commerciale, marittima e ferroviaria.

— Questo speciale dipartimento derivò dai bisogni della società industriale dal lato della polizia di sicurezza, d'igiene e del commercio. Il suo centro di gravità sta nella codificazione esemplare dell'ordinamento della navigazione commerciale, i *Merchant Shipping Acts* del 1854 e del 1862 e nella relativa legislazione sul trasporto dei viaggiatori per mare, i *Passengers Acts* 1855 e seguenti.

La legislazione sull'amministrazione dei porti e dei marinai è consolidata nell'*Harbours, Docks and Piers Clauses Act* del 1847; nei *General Piers and Harbours Act* del 1861 e 1862; nell'*Harbours and Passing Tolls Act* del 1861; nell'*Harbours Transfer Act* del 1862; nell'*Harbours Loans Act* del 1866.

La legislazione ferroviaria è formata, a brani a brani, da una serie di importanti leggi speciali, nominatamente il *Railways Clauses Consolidation Act* del 1845; il *Railway and Coal Traffic Act* del 1854; il *Railway Clauses Act* del 1863; il *Railway Companies Powers Act* del 1864; il *Railway Companies Act* del 1867; i *Regulation of Railways Acts* del 1868, 1873; un consolidamento generale ancora non è compiuto.

L'amministrazione dei telegrafi è regolata dai *Telegraph Acts* del 1863, 1866, 1868, 1869, 1878 (2).

(1) All'amministrazione suprema appartengono in modo preponderante: la legge sulla formazione del distretto di polizia della capitale (10 *Geo. IV*, c. 44), l'ordinamento generale di polizia (2 et 3 *Vict.*, c. 47), l'istituzione dei tribunali di polizia (2 et 3 *Vict.*, c. 71), il *Metropolitan Street Act* del 1867, per il commercio del carbone (1 et 2 *Will. IV*, c. 67), per le vetture, l'*Hackney and Stage Carriages Act*, poscia il *Common Lodging House Act*, del 1851; il *Diseases Prevention Act* del 1855; il *Nuisances Removal Act* del 1863; il *Sanitary Act* del 1866. All'amministrazione economica appartengono in modo speciale per mezzo dei *boards* eletti: i *Metropolitan Poor Act* del 1864 e 1867; il *Valuation Act* del 1869; il *Metropolis Management Act* del 1855; il *Metropolitan Building Act* del 1855; il *Metropolitan Fire Brigade* del 1865; lo *Slaughterhouses (Metropolis) Act* del 1878; i *Metropolis Management and Building Acts Amendment* del 1878; il *Monuments (Metropolis) Act* del 1878.

(2) A complemento di ciò le leggi per la protezione delle marche di commercio e di fabbrica: il *Marchandise Marks Act* del 1862, i *Trade Marks Registration Act* del 1875 e del 1877, e la legge generale monetaria (33 *Vict.*, c. 10).

VIII. **Amministrazione giudiziaria.** — Cotesto dipartimento appartiene al diritto amministrativo soltanto da quel lato, che il linguaggio medioevale tedesco designa col nome di *Gerichthalte*, e che oggi appare, dopo parecchie trasformazioni, nel sistema amministrativo del ministero della giustizia, dei procuratori del Re, nell'amministrazione d'ufficio e nel personale di servizio dei tribunali. Il lato della giurisprudenza, cioè il pronunciamento della sentenza, nell'ufficio dei giudici e nei tribunali collegiali, costituisce organismo indipendente, che è formato soltanto da un diritto consuetudinario e da leggi costituzionali. L'esercizio quotidiano della giustizia si fonda ora, però, su di un ingranaggio continuo e sull'azione concorde di tutti e due gli organismi, la separazione dei quali, seguita sistematicamente anche in Germania, è opera del secolo XIX; mentre la costituzione giudiziaria inglese ricorda, in alcuni indirizzi, l'antico ufficio del gran cancelliere tedesco come membro di un Consiglio di Stato. Occorre perciò una distinzione dei seguenti istituti:

Le corti ordinarie di giustizia, *common law Courts*, conseguono un allargamento importante in seguito alla nuova formazione di tribunali circolari per le minori cause processuali, mediante i *New County Courts Acts* del 1846, 1856, 1867, 1870, 1875. Anzi l'ordinamento era, da principio, attribuito in larga misura al diritto d'ordinanza (*8 et 9 Vict., c. 127*).

La procedura dei tribunali supremi venne da allora trasformata mediante i *Common Law Procedure Acts* del 1852, 1854, 1860, ed ancor oggi più efficacemente mediante gli *Judicature Acts* del 1875, 1876, 1877, 1878, 1879, coi quali tutti i tribunali superiori sono riuniti in un tribunale supremo del Regno con diverse suddivisioni (Senati) e viene formata una serie di norme per la procedura giudiziaria mediante le leggi sulla *Supreme Court* del 1875-1879 (1).

La procedura dinanzi alle corti giudiziarie del Lord cancelliere venne migliorata collo Statuto del dodicesimo e tredicesimo anno del Regno di Vittoria, capo 109, col *Chancery Procedure Act* del 1852; col *Chancery Amendment Act* del 1858; col *Chancery Funds Act* del 1872; col *Great Seal Offices Act* del 1874. L'amministrazione delle opere pie in quanto è collegata con l'ufficio del Lord cancelliere, venne riformata mediante i *Charitable Trusts Acts* del 1853, 1855, 1860, 1862, 1869, 1870.

I tribunali speciali per gli affari di fallimento, di testamento, di successione e per le cause matrimoniali vennero completati col *Banc-*

(1) In più larga misura devono qui essere notati altresì i grandi *Criminal Law Consolidation Acts* del 1891, coi quali sono state codificate le parti principali del diritto penale, la legge sulla istituzione della *Central Criminal Court* (*4 et 5 Will. IV, c. 36*), i *Juries Acts* del 1825 e 1870, gli *Assizes Acts* del 1876 e 1879, l'ordinamento processuale di polizia e l'ordinamento dell'istruttoria, del 1848 (*11 et 12 Vict., c. 42, 43, ecc.*).

ruptcy Act del 1869; coi *Court of Probate Acts* del 1857 e 1858; coi *Matrimonial Causes Acts* del 1857 e 1858. I tribunali dell'ammiragliato cogli *Admiralty Courts Acts* del 1840, 1861, 1867.

La posizione dei procuratori giudiziarii: fu regolata coi *Solicitors Acts* del 1843, 1860, 1870, 1874, 1877; coi *Legal Practitioners Acts* del 1875, 1877; e coi *Public Notaries Acts* del 1801, 1833, 1843 (1).

Mentre i tribunali supremi, mediante i *Judicature Acts*, sono stati riuniti, alla meglio, in una unica Corte giudiziaria, rimangono ancora completamente separate le Commissioni formatesi specialmente per il riscatto delle decime, per l'ordinamento dei rapporti fra contadini e possidenti, per le divisioni dei beni comunali secondo i *Tithe Commutation Acts* del 1836 e seguenti; i *Tithe Merger Acts* del 1838 e seguenti; i *Copyhold Acts* del 1841, 1843, 1844, 1852, 1858; gli *Indosure Acts* del 1845, 1846, 1856; il *Commons Act* del 1876; il *Land Drainage Act* del 1861; l'*Improvement of Land Act* del 1864; l'*Agricultural Holdings Act* del 1875.

IX. Amministrazione della Chiesa nazionale. — Questa amministrazione si fonda ancora sugli atti di supremazia e d'uniformità (1 *Eliz.*, c. 1, 2; 13 et 14 *Car. II*, c. 4), temperati da recenti emendamenti. Oltremodo attiva appare la legislazione, fin dal *bill* di riforma, nel *Pluralities Act* (1 et 2 *Vict.*, c. 106); nel *Church Discipline Act* (3 et 4 *Vict.*, c. 86); mediante l'istituzione di una commissione generale per l'ordinamento e la riforma dell'amministrazione esteriore della Chiesa e per l'amministrazione per la costruzione delle chiese, *Ecclesiastical Commissioners for England*, munita di ampi poteri d'ordinanza nell'*Episcopal and Capitular Estates Act* (14 et 15 *Vict.*, c. 116). Per la neo-formazione di un sistema comunale puramente ecclesiastico, staccato dalla parrocchia laica, venne emanato il *New Parishes Act* (19 et 20 *Vict.*, c. 24). Per l'amministrazione interna della Chiesa si ebbero le leggi sulla redazione del giuramento ufficiale del clero della Chiesa dello Stato (28 et 29 *Vict.*, c. 122); sull'amministrazione dei beni ecclesiastici nel *Dilapidation Act* del 1871; sull'ordinamento esterno del culto, il *Public Worship Regulation Act* del 1874.

Mentre la Chiesa nazionale, anche dopo la riforma, identificava l'istruzione popolare colle dottrine ecclesiastiche e pretendeva una supremazia in tutto il campo della vita intellettuale, trattava le università nazionali come istituti della Chiesa nazionale, osteggiava la formazione d'una scuola popolare come pure d'una speciale casta di insegnanti, e costringeva le professioni dei giuristi e dei medici a

(1) L'ordinamento ufficiale dei tribunali del Regno venne sistemato, in primo luogo, mediante l'atto del quindicesimo e sedicesimo anno del Regno di Vittoria, capo 76; i tribunali di giustizia erano sistemati, nei loro tratti fondamentali, mediante leggi speciali. Una certa quantità di particolari tecnici di procedura, l'economia interna degli affari d'ufficio, dell'andamento degli affari stessi e le tariffe degli onorarii rimasero affidati, frattanto, ai regolamenti delle diverse corti giudiziarie, per lo più colla cooperazione del Lord cancelliere.

formare indipendenti corporazioni isolate. I bisogni della nuova società determinano la costituzione di una nuova amministrazione per provvedere a questi bisogni.

X. Amministrazione della pubblica istruzione e delle professioni liberali. — Un nuovo sistema dell'istruzione popolare mosse, in primo luogo, dalle società private, coi larghi aiuti privati, le cui condizioni legali furono affidate, col mezzo di generali regolamenti scolastici, alle autorità esecutive, sulla cui base è sorta, oramai, una vasta legislazione scolastica cogli *Elementary Education Acts* del 1870, 1873, 1876 (1880) sotto la direzione di un *Education Department* di recente formazione.

Le università e le antiche scuole di pia fondazione sussistono secondo il sistema corporativo. Per Oxford e Cambridge sono però emanate leggi di grande entità per una graduale trasformazione degli Statuti universitarii, per ultimo la legge principale, l'*Oxford and Cambridge Universities Act* del 1877. Per queste ultime si emanarono inoltre il *Grammar Schools Act* del 1840; e gli *Endowed Schools Acts* del 1868, 1869, 1873, 1875, 1879 (1).

Il personale dei medici e dei chirurghi è ordinato a forma di corporazione; il *Medical Act* del 1858 (21 et 22 Vict., c. 90), ordina però la registrazione dei medici in un Collegio supremo di medicina regolato dal *Medical Council Act* del 1862, allo scopo di migliorare lentamente il loro corso preparatorio e i loro esami.

Il clero e il personale insegnante dei dissidenti, infine — mediante una serie di leggi, che aboliscono le antiche Corti penali e l'incapacità dei dissidenti protestanti, dei cattolici e degli ebrei con l'introduzione di un sistema di registrazione — entrano a far parte delle professioni liberali (13 et 14 Vict., c. 28; 19 et 19 Vict., c. 81, 86).

XI. Amministrazione coloniale. — Questo dominio si attacca, infine, come anello d'una catena più ampia alle amministrazioni proprie della Gran Bretagna.

L'amministrazione dell'Irlanda è, bensì, incorporata mediante l'atto d'unione del 1801, ma sotto la riserva di particolari disposizioni provinciali dell'amministrazione giudiziaria, di polizia, delle imposte ed ecclesiastica, per cui è necessario un sistema continuato di speciali statuti parlamentari per l'Irlanda.

Le Colonie e i possedimenti esteri hanno conseguito, fino a dove lo consentono i rapporti geografici e civili, col mezzo della recente legislazione, le loro costituzioni speciali, sotto riserva della legislazione suprema del Parlamento inglese e di un diritto di cassazione contro gli atti della legislatura coloniale.

I rapporti speciali del Regno delle Indie orientali sono ora, principalmente, regolati mediante la legge amministrativa sulle Indie

(1) Fanno parte dell'amministrazione di polizia: l'*Industrial School Act* del 1866; il *Reformatory School Act* del 1866.

orientali del 1858 (*21 et 22 Vict., c. 106*) e mediante leggi sull'ordinamento dei consiglieri di governo e di presidenza, sui tribunali e sulle particolari norme principali dell'amministrazione militare e civile. Questo campo degli affari coloniali corrispondentemente alla natura delle cose, ha da una parte innumerevoli rapporti coi poteri regolamentari dell'ufficio centrale — dall'altra, collo sviluppo della legislatura coloniale.

Abbiamo così compiuto il disegno del vasto quadro, che dà le immagini principali della legislazione inglese sul diritto amministrativo, nella sua massa complessiva quasi della stessa vastità delle leggi giudiziarie. Viene completato da più migliaia di leggi speciali, le quali vengono spesso abolite in massa mediante nuove leggi di emendamento e di consolidamento, ma soltanto per essere tosto sostituite copiosamente da nuove leggi di emendamento e da nuove leggi supplementari. Se, con questo procedimento, venne migliorata l'economia interna delle leggi amministrative, promossa nell'insieme l'unità delle massime e si ebbe un più chiaro compendio delle norme amministrative per l'applicazione quotidiana da parte delle autorità, — rimase tuttavia un inconveniente in seguito all'incertezza sulla continuità di innumerevoli Statuti più antichi, in quanto che essi non furono espressamente aboliti nelle nuove leggi di consolidamento. Quest'incertezza si accresceva con gli *Amendment Acts*, che seguivano ordinariamente, a brevi intervalli, ad ogni legge principale. Per ovviare a questo inconveniente si adotta il sistema di far esaminare, a seconda del punto di vista, tutto il complesso degli Statuti parlamentari da commissioni di revisione di periti: Statuti, i cui capitoli e le cui sezioni, espressamente o tacitamente, sono abolite dalla recente legislazione. Coll'anno 1856 cominciano gli *Statute Law Revision Acts* (*19 et 20 Vict., c. 64*), che seguono da ultimo a brevi intervalli quasi ogni anno e che, nella redazione delle nuove leggi, riassumono spesso in cento forme in una *schedule* le più antiche leggi abolite del tutto, od in parte. Per alcune sezioni particolarmente confuse sono allora emanati speciali atti di abolizione, come gl'*Inland Revenue Acts Repeal Act* del 1870, riguardante la regolarizzazione del giuramento ufficiale: il *Promissory Oaths Act* del 1871, ed i *Civil Procedure Acts Repeal Act* del 1879. L'intricatissima questione, se sia veramente abolita del tutto un'antica disposizione di legge, rende talvolta necessario senza dubbio un correttivo, col quale allora è dichiarata reintegrata (*reinacted*), in una legge successiva, una clausola già dichiarata abolita.

Dopo che in questo modo, quindi, fu posto un ordine radicale nel caos degli statuti parlamentari, si rese possibile di formare, con sommarii ufficialmente redatti, la raccolta delle leggi inglesi per uso degli impiegati e del pubblico. Sotto il controllo di una commissione di redazione, presieduta dall'on. Erskine May e composta di sei persone autorevoli versate nella giurisprudenza, fu pubblicata a brevi

intervalli, la *Chronological Table and Index of the Statutes* (8ª edizione del 1882), che giunge sino alla fine dell'anno 1881; di guisa che dallo statuto di Merton, del ventesimo anno del Regno di Enrico III, giunge fino al quarantaquattresimo e quarantacinquesimo anno del Regno di Vittoria, capo 72, comprendendo sulla serie degli Statuti e indicando le leggi successive, in sèguito alle quali essi sono aboliti del tutto o in parte, oppure mutati. Un catalogo ancora più completo offre, in rubriche alfabetiche, gli statuti parlamentari ancora validi ed, anzi, aggiunge una breve analisi delle sezioni più importanti.

I manuali delle raccolte delle leggi per l'Inghilterra e per l'estero, nell'ultimo decennio, ebbero una forma completamente mutata. Alcune speciali particolarità del diritto statutario furono già emendati in alcune leggi precedenti, specialmente mediante lo statuto del trentesimoterzo anno del Regno di Giorgio III, capo 13, a tenore del quale le leggi parlamentari entrano in vigore dal giorno del consenso reale, se nella legge non è stabilito espressamente un giorno diverso. Successivamente, per mezzo del *Lord Brougham's Act* (13 et 14 Vict., c. 21), col quale è introdotta, nella redazione degli Statuti parlamentari e nelle citazioni, una serie di abbreviature. Un rimedio radicale hanno recato, però, nell'ultima generazione, gli *Statute Law Revision Acts*, i quali tra gli statuti più antichi giù giù fino a Giorgio III ne hanno eliminati tanti che, ora, di tutto il medioevo sono rispettate appena un mezzo centinaio di leggi. Molto pesante e spesso penosa diventò certamente l'opera di revisione per il fatto che il diritto inglese non riconosce alcun diritto consuetudinario contro le leggi. Ma il bisogno era così grande che collo statuto del ventesimosesto e settimo del Regno di Vittoria, capo 125, e coi successivi statuti di revisione, si decise di autorizzare la Commissione di revisione a cassare anche quegli statuti i quali hanno cessato d'essere applicati, e che sono diventati inutili pel corso del tempo e per le circostanze mutate (*ceased to be in force or unnecessary by lapse of time and change of circumstances*) (1).

Sulla base di questa epurazione decisiva si rese oramai possibile di dare, alle autorità ed al pubblico, una *Chronological Table and Index to the Statutes*, che si ripete quasi ogni anno e di elaborare l'indice con cautela così insolita e con tale esattezza, da riuscire veramente utile. Per l'elaborazione degli articoli più importanti si è riunita una lunga serie dei più valenti giuristi d'Inghilterra, della Scozia e dell'Irlanda, scelti specialmente nella cerchia degli avvocati. La 8ª edizione (1882, 1564 pagine in 4º) giunge sino alla fine della sessione del 1881.

Anche per il testo delle raccolte degli statuti inglesi è avvenuto un mutamento importante. Un'edizione ufficiale compilata dalla *Record*

(1) Sui recenti lavori di revisione confr. la *Minutes of the Statute Law Commission*, P. P. 1875, LXI, 247; 1877, LXIX, 373.

Commission, apparve nel 1810 e negli anni seguenti sotto il titolo di *Statutes of the Realm* in undici grossi volumi in folio, importante per la storia del diritto, poichè contiene completamente la gran massa degli Atti parlamentari aboliti più tardi, i quali, nelle raccolte private, vennero lasciati da parte.

Gli *Statutes of the Realm* giunsero, però, soltanto fino alla morte della regina Anna e, ponderosi com'erano, erano poco adatti ad essere consultati. Autorità e pubblico erano quindi costretti a rivolgersi alle edizioni private fra le quali l'edizione di *Ruffhead* comprende le leggi della *Magna Charta* fino al 1786 in 32 volumi in quarto; l'edizione di *Pickering* che comprende le leggi dal 1215 al 1817 in 34 volumi in quarto; l'edizione di *Tomlins* e *Ruthby* stampata in caratteri più piccoli che comprende lo stesso periodo in 16 volumi in quarto. I recenti Atti parlamentari vengono pubblicati annualmente, per ordine del Parlamento, dalla tipografia dello Stato (*Queen's Printer*) in numeri speciali, anzi in doppio formato di un'edizione in quarto e di un'edizione in ottavo in caratteri piccoli. Sotto l'autorità governativa, si pubblica recentemente una raccolta di statuti col testo rivisto come *Revised Statutes* del 1870 e seguenti, fino ad ora in 15 vol., che si estende fino al 1868. — Nelle citazioni dalle più antiche raccolte private si manifesta l'inconveniente, che l'edizione di *Ruffhead* contiene molteplici errori nelle citazioni dell'edizione ufficiale degli *Statutes of the Realm*, che ora sono raccolte nella *Chronological Table*, pagg. 3-8. Un'edizione facile a maneggiarsi, in ordine alfabetico per l'uso quotidiano, è la *Chitty's Collection of Statutes of practical utility*. 4. Ed. by D. M. LFEY, 1880, vol. I-VI, 8° (più di 8000 pagine).

CAPITOLO II.

ORGANI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO.

SEZIONE I. Il re e i Consiglieri reali.

- » II. Autorità centrali e autorità politiche immediate.
- » III. Organi dell'autogoverno (Selfgovernment).

SEZIONE I.

Il re e i Consiglieri reali.

§ 15.

I. Prerogative reali e diritti reali onorarii (1).

Il re è la fonte del potere governativo, tanto nella forma della legislazione quanto in quella del diritto d'ordinanza, appunto per ciò è contemporaneamente il capo di tutti gli organi esecutivi della volontà dello Stato, tanto delle dirette autorità politiche, quanto degli indiretti ufficiali dello Stato nel governo locale. Tutte codeste relazioni si riassumono col nome di "Prerogative reali", ed abbracciano tutti i poteri, le preminenze ed i privilegi, che la legge attribuisce alla Corona (*all the powers, preheminencies and privileges, which the law giveth to the crown* (COKE, *Littl.* 9^b). Espressione più antica intendevano di preferenza, per *royal Prerogative*, i diritti feudali regii e le utili regalie; ma mediante l'autorità di Blackstone l'espressione tecnica nel senso di Lord Coke è diventata la predominante.

La base originaria di questi diritti, nei tempi anglo-sassoni, era identica all'*Imperium* della monarchia carolingia. Fin dall'XI secolo essa era allargata, con la caduta delle caste, all'autorità assoluta

(1) Alla letteratura speciale sulle prerogative reali appartiene W. STAUFORDE, *An exposition of the King's Prerogative*, Lond. 1577 — scritto che si limita è vero, nelle cose principali, ai diritti utilitari dal tempo del feudalismo. Più diffuso (nel modo degli altri scritti dello stesso autore) è: CHITTY'S (J. Jun.) *Treatise on the Law of the Prerogatives of the Crown.*, 1820. 8°. Per la maggior parte appartengono al diritto amministrativo: HOMERESHAM COX, *The British Commonwealth*, London, 1854, riveduto di nuovo e completato in H. COX, *The Institutions of The English Government*, London, 1863. Un francese, che coltivò questa dottrina è il LORIEUX. *Traité de la prérogative royale en France et en Angleterre*, Paris, 1840, vol. II, contenente il diritto inglese, ma veramente di poco valore.

governativa del Regno normanno. Dai tempi della *Magna Charta*, dalla formazione del Parlamento e dal riconoscimento formale del diritto dei Parlamenti di concedere le imposte, questa autorità governativa è limitata dall'influenza crescente dei parlamenti. Di fronte a questa nuova potenza, i re si richiamavano spesso, nei secoli XIV e XV, ai loro diritti regii ereditarii, i quali, si erano fatti valere come una salda riserva contro il Parlamento, analogamente agli imperiali diritti riservati nella costituzione dell'impero tedesco. Alla fine del medio evo s'era di già esplicitato da ciò un sistema artificialmente intrecciato di monarchia limitata (1). Fin dai tempi della Riforma, le Prerogative si rafforzano con l'aumentare della supremazia reale. La precedente sovranità del papato viene trasferita ai monarchi, e, con essa, anche il titolo di "Maestà",.

Per lungo tempo Parlamenti e Clero vanno a gara nel sopraffarsi per affermare una diretta istituzione divina del governo monarchico affine di stabilire il diritto regio di riforma. Già il breve interregno di Maria la Cattolica aveva mostrato, che la Chiesa nazionale non poteva sussistere con un assoluto *jus reformandi* della Corona. Il secolo delle lotte costituzionali sotto gli Stuardi aveva finalmente provato, che l'*jus divinum* del governo monarchico, a cui si ricorreva, non sussisteva con la tradizionale costituzione parlamentare.

Con l'adesione della dinastia, che regnava in quel tempo, venne perciò respinto, con deliberazione del Parlamento, il titolo del *diritto divino*, negazione diretta del diritto di stabilire, mediante leggi parlamentari, la successione al trono, anzi considerato come reato di alto tradimento, e bruciate pubblicamente, su ordine della Camera Alta, le tesi di Oxford subito dopo l'assunzione al governo della casa di Annover (a. 1717). Logicamente i sostenitori del diritto pubblico positivo rigettarono anche un'autorità reale per istituzione divina. Blackstone la chiama un'istituzione, "la quale può avere esistito tra i figli d'Israele, ma che è rimasta ignorata alle leggi ed alle abitudini di questo paese". Per determinare la base giuridica delle prerogative, Blackstone espone il procedimento di formazione della monarchia inglese e deduce, infine, il principio ereditario *ex necessitate rei*, dai pericoli del regno elettivo, dall'esperienza politica dei predecessori e dal tacito consenso reciproco. Una serie di precedenti della Camera Alta e delle Corti di tribunale esprime lo stesso pensiero fondamentale: come tutti i diritti politici dei Parlamenti nello Stato inglese sono una emanazione del potere regio, così d'altra parte il potere regio, nella sua forma attuale, è un'esplicazione delle fondamentali leggi parlamentari del Regno (2).

(1) Si veda più sopra a pag. (41-42).

(2) L'esposizione di Blackstone comprende le teorie relative nel libro I, c. III-VIII. Dopo che dei diritti fondamentali tratta nel c. I e del Parlamento nel c. II, segue nel c. III, il paragrafo: *Of the King and his Title*. Il re è presen-

Il primo canone, che tutti i diritti politici di libertà sono una emanazione del poter regio, era storicamente incontestabile in Inghilterra. Una giurisprudenza, che, con gli Atti dello Stato e con le sentenze giudiziarie, doveva costruire, quotidianamente, la teoria della proprietà fondiaria, la posizione degli Sceriffi e dei giudici di pace, le *Liberties* delle città, il diritto delle elezioni parlamentari, la posizione ereditaria dei Pari, il diritto di deliberazione dei Parlamenti, non poteva tenere la prevalenza delle dottrine repubblicane. Dopo le amare esperienze del breve periodo della repubblica i due partiti si attennero, per massima, alla monarchia come alla forma storicamente tradizionale, ed insieme meglio corrispondente alle condizioni della società inglese.

Il secondo canone, che il potere regio sussiste soltanto in accordo con le leggi del paese, poggia appunto sul fatto storicamente vero, che il presente Governo monarchico non è più, da molto tempo, l'assoluto proprietario fondiario di tutti i domini d'Inghilterra „ Già la Casa di Lancastro e dei Tudor, molto meno ancora di Guglielmo III e della Casa d'Annover, potevano pretendere un titolo patrimoniale, ed ignorare che il diritto originario delle loro famiglie poggiava sulla adesione dei Parlamenti. Anche la Chiesa nazionale da molto tempo non è più che l'emanazione unilaterale di un diritto personale di riforma. Era venuta crescendo col tempo una serie di relazioni insieme tra re e popolo che si giovavano e si sostenevano reciprocamente.

Corrispondentemente a ciò, Blackstone espone il diritto reale sotto i quattro titoli: Titolo, Carattere, Autorità e rendita della Corona.

I. Sotto il titolo reale è inteso, analogamente al titolo di possesso

tato come il sostenitore dei *supreme executive power* nel sestuplo rapporto: del titolo reale, della famiglia reale, dei consiglieri reali, dei doveri reali, dell'autorità reale e della rendita. Il paragrafo più importante è il capitolo VII: *Of the King's Prerogative*, I, pag. 237-280. Il concetto determinante suona in modo abbastanza confuso: *Prerogative is that special power and preeminence, which the King has above other persons, and out of the ordinary course of law, in right of his regal dignity*. L'ulteriore divisione delle Prerogative dirette comprende tre articoli: 1) *The King's dignity or royal character*; 2) *His authority or regal power*; 3) *His revenue or royal income*. Tutti i tratti fondamentali di questa dottrina passano (tutt'al più con alcune trasposizioni) come *tralatitium* nelle nuove edizioni e nei ritocchi di Blackstone; altrettanto nella trattazione di Bowyer, *Constitutional Law*, 1845. L'esposizione di Blackstone apparisce, di fatto, come la costituzione di uno Stato strettamente monarchico. Ponendo per titolo, il diritto ereditario — per carattere la sovranità — per rendita, l'entrata dello Stato — ci troviamo in mezzo a concetti a noi familiari: “ il così detto potere del re è lo Stato stesso. Tutti i poteri dello Stato, legislativi ed esecutivi, sono in lui nominali, non reali, perchè il re non può fare alcuna legge senza il concorso d'un Consiglio e senza l'adesione dei Lord e dei Comuni in Parlamento. Egli non può eseguire legge veruna se non mediante i suoi giudici e le altre cariche giudiziarie secondo un saldo ordinamento regolare. In realtà egli non fa nulla (?), ma di nome fa tutto. Donde la conseguenza che in lui si personifica lo Stato in tutti i sensi e in tutti gli uffici, ed è eseguito in suo nome ogni atto dello Stato stesso. „ (*Howell's State Trials*, XXIV, 1183).

di un fondo, il diritto ereditario della famiglia reale della successione al trono. La trasmissibilità ereditaria si è esplicata, a poco a poco, dalle lotte costituzionali del medioevo; poggia, quindi, sul *common law*. Come però il diritto ereditario della famiglia può venire mutato, col riconoscimento dello Stato, mediante testamento, così anche il re presente poté mutare, coll'adesione del Parlamento, la legale successione ereditaria. Da ciò sviluppa, adunque, Blackstone le sue 4 tesi: 1) Che la Corona è ereditaria, e veramente 2) ereditaria in modo particolare, in tutto eguale alla trasmissione per eredità dei beni fondiarii, ma indivisibile anche in linea femminile; che però 3) il diritto di successione può venire, di tempo in tempo, mutato o limitato mediante Atti parlamentari, nei cui limiti tuttavia la Corona diventa sempre ereditaria, e tale rimane. L'ultimo Atto parlamentare decisivo su ciò è l'Atto of *Settlement* del duodecimo e decimoterzo anno del Regno di Guglielmo III, capo 2 (1).

II. *Il carattere regio* deve designare l'irresponsabilità personale del sovrano, cioè, la non sottomissione ad un tribunale penale, il quale sarebbe incompatibile col Governo monarchico, quale premessa d'ogni costituzione. Inoltre la ininterrotta perpetuità del Governo monarchico è espressa colla formola: " Il re non muore mai „. Con espressioni alquanto ampollose sull'onnipotenza del re e via di seguito sono altresì collegate alcune prerogative finali (la non prescrittibilità, l'incontumacia, ecc.) (2).

III. L'autorità regia " forma il potere esecutivo nello Stato; essa è posta in una sola mano per l'unità, per la forza e per la rapidità

(1) La dottrina del *titolo reale* è trattata da BLACKSTONE, *I, c. 3, vol. I, pag. 190-217*. L'ereditarietà della Corona è sottoposta, senza dubbio, ad una *limitation by Parliament*, che va però sempre parallelamente alle limitazioni svariate del diritto ereditario nel possesso fondiario; limitazioni, che non tolgono il carattere dell'eredità. Dopo il consolidamento definitivo della successione al trono, mediante l'*Act of Settlement*, si ritenne opportuna, collo Statuto del sesto anno del Regno di Anna, capo 7, la sanzione penale: " che, se una persona, premeditatamente o direttamente, dovesse sostenere in malo modo con gli scritti e con la stampa, che il re di questo regno, con autorizzazione del Parlamento, non abbiano facoltà di emanare leggi obbligatorie per la corona e per la sua trasmissione ereditaria, tale persona sia colpevole d'alto tradimento „. Essenzialmente conforme: Cox, *Institutions, III, c. 3*.

(2) Sulla dignità regia, ovvero sul carattere regio, confronta BLACKSTONE, *I, c. 7, pag. 241-249*. Vi si comprende:

- 1) la *Personal sovereignty*;
- 2) l'*Absolute perfection*;
- 3) la *Political perpetuity*.

Questo ultimo predicato indica l'immediato passaggio ereditario della corona al successore, espresso alquanto ampollosamente come immortalità assoluta. L'esclusione di un interregno è essenziale per mantenere la continuità della dignità regia; senza di che, nel passaggio al successore, i Parlamenti avrebbero avuta la tentazione di rifiutare una approvazione della dignità reale. Queste norme sono le stesse che nel diritto privato dei principi tedeschi.

del comando. Il re d'Inghilterra è quindi non solamente il supremo, ma anche l'unico magistrato del popolo, mentre tutti gli altri agiscono sotto di lui, per suo incarico ed in rispettiva subordinazione „. I suoi uffici essenziali sono i seguenti :

1) In rapporto alle potenze straniere, il re è il delegato ed il rappresentante del suo popolo. “ Ciò che è avvenuto per autorità regia di fronte alle potenze straniere, è atto obbligatorio per l'intera nazione „. Il re è sovrano *ad hoc*.

2) Il re è generalissimo o comandante di tutte le forze combattenti di terra e di mare, anche col diritto personale di fondare piazze fortificate, regolare i porti, i cantieri, i fari e via dicendo.

3) Egli è fonte della giustizia e conservatore generale della pace nazionale (capo del potere di polizia). Egli non è tuttavia *Auctor*, nel dominio dell'amministrazione giuridica, ma soltanto “ *Distributor* „, cioè, ha il diritto e il dovere di custodire il diritto con tribunali nominati costituzionalmente.

4) È fonte delle cariche onorarie e dei privilegi: di tutti i gradi della nobiltà, delle dignità cavalleresche, dei titoli, degli uffici e diritti di corporazione.

5) È *arbiter of Commerce*, cioè, egli regola i pubblici mercati, le fiere, le misure, i pesi, le monete.

6) È, infine, capo della Chiesa nazionale in virtù della supremazia (1).

IV. La rendita regia è rappresentata come un ramo distinto della prerogativa, poichè una parte poco importante di essa (la rendita ordinaria) è emanazione dell'originario potere del re. La rendita straordinaria deriva dai diritti di concessione delle imposte da parte del Parlamento; presentemente intanto la gran massa delle entrate dello Stato fondasi su leggi permanenti. Il Parlamento concede i supplementi necessari e ne controlla l'impiego con le leggi di appropriazione e di applicazione. La riscossione, la ripartizione e il pagamento dei denari dello Stato si connettono ad un saldo organismo ufficiale sotto l'autorità del re (2).

(1) L'autorità regia, ovvero *Regal Power* (BLACKSTONE, I, c. 7, pag. 250-280), contiene i veri poteri di governo. Nei rapporti con l'estero, il diritto della guerra e della pace, la conclusione dei trattati fra gli Stati, il diritto di legazione ecc. All'interno la posizione come capo del Parlamento e con l'autorità di guerra, giudiziaria, di polizia ed ecclesiastica; diritti, che sono enumerati come si esplicano nell'accordo fra il *common law* ed il diritto statutario. La fusione, per noi sorprendente, della giustizia con l'autorità di polizia si manifesta nell'andamento dello sviluppo normanno (pag. 18) e nella fusione di ambedue — fusione, che perdura ancor oggi — nell'ufficio dei giudici di pace.

(2) Della *revenue regia* tratta BLACKSTONE, I, c. 8, pagg. 281-337. È trattata primieramente la *Ordinary Revenue*, cioè le tradizionali entrate ereditarie della Corona, molto estesamente, malgrado la forma antiquata delle stesse nei rapporti moderni. Segue poscia l'*Extraordinary Revenue*, basata sulle concessioni del Par-

Le prerogative reali contengono pur sempre, in questa forma, una rilevante riserva di diritti di governo; riserva, che non deve dipendere direttamente dalle incostanti deliberazioni della maggioranza parlamentare. Malgrado l'influenza decisiva dei Parlamenti sulle leggi e sul nuovo ordinamento dello Stato, la dottrina giuridica e la giurisprudenza tennero saldi questi diritti come fondamentali della Corona, riconoscendo la verità, che il re soltanto incarna l'eterna ed immutabile persona (*sole corporation*), la quale, come rappresentante della perpetuità e dei diritti dello Stato, ha la facoltà di dare all'amministrazione la fermezza necessaria. Questa perpetuità è la più efficace tutela delle minoranze verso le maggioranze nello Stato, il diritto delle classi più deboli verso le più forti, ed è ufficio vero e permanente del Governo monarchico. L'adempimento dello stesso s'incorpora in uno stabile sistema di ufficii, sistema che, nel governo monarchico, trova il suo centro, il contrassegno legale dell'esistenza ed un sostegno morale nella sua vocazione. Questo sistema ufficiale, in Inghilterra, è tanto antico e tanto caratteristicamente sviluppato quanto il Parlamento; ed è tanto essenziale per la libertà personale e sociale della nazione, quanto la libera attività nel Parlamento.

Separatamente dalla posizione giuridica del monarca, e soltanto per incidente, Blackstone tratta dei Sociali diritti onorarii del governo monarchico, quantunque inseparabili dalla monarchia. Se la monarchia, quale rappresentante permanente della comunanza del popolo, quale rappresentante dei supremi obbiettivi del diritto, del benessere pubblico e della civiltà dello Stato, deve adempiere il suo mandato, il monarca, in una posizione assicurata ereditariamente, deve elevarsi su tutti gli interessi delle classi dominanti, indipendentemente dal favore di queste classi stesse, mediante una dotazione della Corona stabilita su basi sicure; e nella sua cerchia sociale deve apparire agli occhi di tutti, anche nella sua esteriorità, come il capo della società fra le classi più ragguardevoli di questa. Come nelle monarchie del continente, poggiano su ciò:

- 1) L'onorifico titolo regio;
- 2) La stabile dotazione della Corona;
- 3) La Corte;
- 4) Le cariche ereditarie.

I. I regi titoli di onore, in uso nella lingua inglese *the "style"*, sono i titoli di maestà venuti in uso per la prima volta sotto Enrico VIII

lamento, nel loro storico svolgimento. Successivamente vengono esposte le imposte annuali e perpetue introdotte fin dai tempi della rivoluzione in unione al debito pubblico e alla recente formazione dei fondi aggregati e della lista civile. Le presenti trattazioni dovevano cancellare molte anticaglie e continuare il moderno sviluppo del diritto finanziario fino ai nostri giorni, come avviene, in modo soddisfacente, nella maggior parte delle recenti esposizioni.

dopo il riconoscimento della supremazia regale (1). Il titolo usato oggi-giorno, come venne usato nel proclama per le Indie orientali nell'anno 1848, suona così: *Victoria, by the grace of God, of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and the Colonies and Dependencies thereof in Europe, Asia, Africa, America, and Australia Queen, Defender of the Faith*. Nell'anno 1876 la regina vi ha aggiunto il titolo d'imperatrice delle Indie orientali (2).

II. La dotazione della Corona nel Governo monarchico inglese sotto la denominazione, che può trarre facilmente in errore, di " lista civile ", con diverse alternative, rispettata tuttavia dal Governo parlamentare di partito, e conservata fino ad oggi. Il rapporto fra le spese della Corona e quelle dello Stato senza dubbio si è mutato esteriormente nel corso dei secoli. Mentre nel medioevo le spese dello Stato venivano fornite dalla rendita personale del principe, oggi invece le spese della casa reale, sono somministrate dalle entrate dello Stato. Tuttavia questo mutamento riguarda soltanto la forma, non la sostanza. Le conseguenze dolorose della rivoluzione ed una cattiva amministrazione avevano menomato fortemente, nel secolo XVIII, il reddito fisso per le spese personali del re; ed i gravi oneri, incombenenti alla dotazione reale, avevano preparato parecchi imbarazzi. Giorgio III, perciò, salendo al trono, si dichiarò, pronto ad una " sistemazione ", secondo la quale egli promise, da una parte, di provvedere alle rendite ereditarie della Corona soltanto nel modo " che il Parlamento crederà opportuno "; d'altra parte accettò come sua lista civile " per far fronte alle spese di famiglia e per la conservazione dello splendore e della dignità della Corona, una somma stabilita, prelevata dai fondi dello Stato (1 Geo. III, c. 1). La rendita ereditaria fu, d'ora innanzi, versata all'*Aggregate Fund* (cassa dello Stato), e in cambio venne pagata dallo stesso fondo una stabile lista civile (800.000 e più tardi 900.000 lire sterline). Oltre di ciò rimasero ancora al re la rendita ereditaria della Scozia, una speciale lista civile per l'Irlanda e alcune altre rendite minori. Ma ritornarono gli

(1) Il titolo d'onore *style* (da non confondersi col *title* ereditario per la corona) fu mutato più volte nel medioevo. Enrico IV venne chiamato *His Grace*; Enrico VI, *His Excellent Grace*; Edoardo IV, *High and Mighty Prince*; Enrico VII, *His Grace* o *His Highness*; Enrico VIII, *His Highness*, poscia *His Majesty*. Titoli successivi: *His Sacred Majesty* e *Most Excellent Majesty*. Sui titoli più antichi dei re Inglesi, confronta CHAMBERLAIN, *History of the English Law*, cap. 29. — Con riguardo ai titoli più antichi approvati legittimamente dall'uso, si stimò opportuno di enunciare mediante uno statuto parlamentare, che il titolo debba esser tale " quale sarà stabilito per proclama reale ", (39 et 40 Geo., III, c. 67; 21 et 22 Vict., c. 106; 39 et 40 Vict., c. 10). — Il titolo dei principi e delle principesse della casa reale è quello usato nelle famiglie dei sovrani del Continente. La concessione di una dignità ducale o di altro titolo dei Pari ai principi è basata su speciale concessione del re.

(2) Su questi avvenimenti confronta *Parl. P.*, 1876, LX, 623, 625. [Cfr. F. D. MAURICE, *Lectures*, XIII " ou universale empire "; e STEDON AMOS, Op. cit., pag. 408-410].

imbarazzi finanziari, quantunque il Parlamento, nel corso di questo lungo governo, assumesse ancora a carico dello Stato molte partite della lista civile. Ma più che la metà della lista civile venne sempre impiegata in vere spese dello Stato: per stipendii dei giudici supremi, degli ambasciatori e di alcuni altri ufficiali, per il servizio segreto e per le pensioni degl'impiegati. I crescenti bisogni dello Stato resero difficile questa confusione, come pure resero necessari penosi dibattiti col Parlamento per coprire il disavanzo. Giorgio IV preferì quindi di porre a disposizione del Parlamento, con un nuovo ordinamento, tutte le sue rendite ereditarie (con riserva del diritto stesso), e di accettare in cambio una somma fissa di 850.000 lire sterline in Inghilterra, e 207.000 lire sterline in Irlanda (*1 Geo. IV, c. 1*). Nell'assunzione al trono di Guglielmo IV venne convenientemente continuata la separazione, la lista civile fu sollevata dagli stipendii dei giudici, dalle pensioni di grazia e dalle pensioni dello Stato, e venne fissata, per i rimanenti bisogni dell'economia, una somma annuale di 500.000 lire sterline; in cambio di che il re cedette, vita sua durante, le rendite ereditarie della Corona al fondo consolidato (*1 Will. IV, c. 25*). La regina Vittoria, quando salì al trono, aderì ad un nuovo ordinamento, secondo il quale essa pose a disposizione del Parlamento tutta la sua rendita ereditaria della Corona e ricevette in cambio una lista civile di 385.000 lire sterline, con una rendita complementare di 10.000 lire sterline per i servitori della Casa reale (*1 Vict., c. 2*), suddivisa nelle rubriche seguenti:

- 1) Cassetta privata reale 60.000 lire sterline;
- 2) Salarii e pensioni della Casa reale, 131.260 lire sterline;
- 3) Spese della Casa reale, 172.500 lire sterline;
- 4) Concessioni di grazie reali, elemosine e servizi speciali, 13.000 lire sterline;

5) Pensioni straordinarie da concedersi " per meriti speciali verso la persona del monarca, verso la Corona o verso lo Stato, per utili scoperte nella scienza o per distinzione nelle arti e nelle lettere „ fino ad un massimo annuale di 1200 lire sterline per nuove concessioni ;

6) Fondi a disposizione, 8000 lire sterline. Alla fine d'ogni anno finanziario il Ministero delle finanze è autorizzato, come nelle leggi precedenti, a lasciar impiegare i risparmi d'un ramo a complemento dei bisogni in altre categorie. Tuttavia, se la spesa complessiva supera le 400.000 lire sterline, deve essere presentato al Parlamento, entro 30 giorni, un bilancio coi particolari dell'eccedenza. In occasione del matrimonio della regina venne aggiunta, coll'atto del terzo e quarto anno del Regno di Vittoria, capo 3, la somma annuale di 30.000 lire sterline per il principe Alberto ; oltre di che sono concessi, mediante leggi speciali, degli appannaggi per i singoli membri della famiglia reale, vita durante ; appannaggi, che, mutando,

secondo il bisogno, superano temporaneamente una spesa annuale di 100.000 lire sterline (1).

Accanto alla lista civile, e indipendentemente da essa, spettano altresì alla regina i residui dell'amministrazione del così detto ducato di Lancastro. Il principe di Galles, per nascita duca di Cornovaglia, percepisce le rendite di questo così detto ducato (nell'ultimo decennio da 40 a 48.000 lire sterline), che durante la sua minoranza, appartengono parimenti alla regina (2).

Soltanto la minima parte della lista civile è in realtà a disposizione della regina, come la *private purse* per spese personali e scopi di munificenza. Ella ne dispone mediante un cassiere privato, *Keeper of the Privy Purse*, il quale non fa parte delle cariche di Corte, e che, distinto dagli impieghi ufficiali di Corte, non ha sotto di sé alcun impiegato di corte. Più che la metà della lista civile è destinata invece, agli stipendii, alle pensioni ed alle spese delle seguenti cariche di Corte.

III. La Corte reale forma, col suo seguito, nelle monarchie del Continente, la rappresentanza pubblica della monarchia, — necessaria per elevare, ad incontestabile dignità suprema ed a splendore straordinario, la persona del monarca sulla società, in Inghilterra specialmente sopra una ricca nobiltà di nascita e di denaro. Le spese di questa rappresentanza sono fissate appunto per ciò più stabilmente dalla tradizione delle spese dello Stato, e formano la base di una serie di ufficii, per mezzo dei quali il Governo parlamentare entra in uno stabile rapporto colla Corte, — senza di che l'amministrazione dello Stato sarebbe riuscita troppo facilmente, dopo le esperienze del Continente, ad un permanente contrasto con le persone

(1) Confr. la successiva Appendice I sulla lista civile inglese. [Nel bilancio consuntivo del 1892-93 le spese a carico del fondo consolidato comprendevano:

Lista civile . . .	407.950	Pensioni . . .	201.365
Appannaggi . . .	188.000	Corti di giustizia . .	517.943
Ricompense naz. . .	28.845	Carichi diversi . .	333.496

(2) Le entrate della Corona, la lista civile, comprendono principalmente le entrate del così detto ducato di Lancastro e di Cornovaglia. Come aggiunta alla dote della Corona vennero stabiliti altresì degli appannaggi per i singoli membri, vita durante: per il re Leopoldo del Belgio 50.000 lire sterline (56 *Geo.*, III, c. 24); per la duchessa di Cambridge 6000 lire sterline (1 *Geo.*, IV, c. 108); per Augusta, duchessa di Mecklenburg-Strelitz, 3000 lire sterline (6 et 7 *Vict.*, c. 25); per il duca di Cambridge 12.000 sterline (13 et 14 *Vict.*, c. 77); per la principessa Maria di Cambridge 3000 lire sterline (*ibid.*); per la *Princess Royal*, principessa ereditaria di Prussia, 8000 lire sterline (20 et 21 *Vict.*, c. 2); per la principessa Alice 6000 lire sterline (24 *Vict.*, c. 15); per il principe di Galles 40.000 lire sterline (26 *Vict.*, c. 1); per la principessa di Galles 10.000 lire sterline (*ibid.*), per la principessa Elena (29 *Vict.*, c. 7), per il duca di Edimburgo (29 et 30 *Vict.*, c. 8, ecc.) 10.000 sterline ciascuno, per la principessa Luigia (34 *Vict.*, c. 1), per il duca di Connaught (34 et 35 *Vict.*, c. 64, 41 et 42 *Vict.*, c. 46), per il principe Leopoldo (37 *Vict.*, c. 65; 45 *Vict.*, c. 5).

che circondano il monarca (1). Corrispondentemente al doppio sistema dell'Amministrazione dello Stato, anche l'Amministrazione della Corte forma due sistemi:

Da una parte tre dipartimenti amministrativi, che cambiano al mutar dei ministri: il *Lord Steward of the Household*, il *Lord Chamberlain* ed il *Master of the Horse*;

Dall'altra parte il clero di Corte ed alcuni uffici ereditarii onorarii, ai quali sono attribuiti uffici amministrativi, per i quali non apparve opportuno il mutamento conforme al partito prevalente.

I tre dipartimenti dell'Amministrazione della Corte, che si mutano coi Ministeri, comprendono:

1) Il dipartimento del *Lord Steward of the Household*. Il *Lord Steward*, il *Treasurer of the Household*, il *Comptroller of the Household*, il *Master of the Household* e il *Secretary of the Board of Green Cloth* formano, come 5 ufficiali supremi, un'autorità per il dipartimento economico (*below stairs*), per la sorveglianza sulla servitù, per il controllo delle spese e dei resoconti dell'Amministrazione di Corte sotto il titolo di *the Board of Green Cloth*. I tre primi ufficiali mutano col Ministero ad ogni mutamento di partito; il *Master* ed il *Secretary* fanno parte del servizio permanente. Il *Lord Steward* (2000 lire sterline) è il capo dei funzionarii, avendo il *patronage* e la direzione suprema sugli impiegati e sulla gente di servizio del dipartimento e sui fornitori della Corte reale (*Queen's Tradesmen*). Egli presta sempre giuramento quale membro del *Privy Council*. Il *Treasurer* (904 lire sterline) è il suo assistente e il suo sostituto, e membro altresì del Consiglio di Stato. Il *Comptroller* (904 lire sterline) esamina i conti della Casa reale. Il *Master of the Household* (1158 lire sterline) esamina una parte dei conti, ed ha la soprintendenza speciale alla scelta, alle qualità ed alla direzione della servitù (2).

(1) La questione, politicamente di qualche rilievo, sul diritto di ammissione davanti al monarca (titolo per essere presentato a Corte e diritto di petizione) è determinata dalla consuetudine in questo modo: è ammessa la presentazione di indirizzi pubblici al re soltanto col mezzo dei ministri; di petizioni alla regina nel Consiglio col mezzo del *Lord President*; d'altre petizioni, indirizzi, memorie, col mezzo del ministro dell'interno. Ogni Pari ha l'antico diritto di sollecitare un'udienza per affari di Stato. Altre persone, ammesse dal *Lord Chamberlain* ad un ricevimento di Corte e ad un *Lever*, possono presentare personalmente alla Regina suppliche, come pure gli autori le loro opere, previo avviso e consenso del *Lord Chamberlain*.

(2) Il *Lord Steward* forma nominalmente anche il tribunale ufficiale del maresciallo di corte. A questo scopo è a lui subordinato il *Knight-Marshal*, il quale era, in origine, un impiegato inferiore dell'*Earl-Marshal*. Sotto quest'ultimo stanno gli 8 *Marshalmen*, prefetti di polizia nel recinto della Corte, col diritto di arresto su mandato di cattura del *Board of Green Cloth*. Ma la giurisdizione è già da lungo tempo quasi fuori d'uso; ora, in parte abolita mediante lo Statuto del nono anno del Regno di Giorgio IV, capo 81, e venne pure abolita la giurisdizione civile mediante lo Statuto dell'anno 12 e 13 del Regno di Vittoria, capo 101.

2) Il dipartimento del *Lord Chamberlain*. Gli impiegati superiori di questo dipartimento veramente rappresentativo sono: il *Lord Chamberlain*, il *Vice Chamberlain*, il ciambellano di servizio, il capitano della guardia del corpo, il capitano delle guardie personali del re, tutti quanti mutabili coll'avvicinarsi dei partiti. Seguono poi il *Comptroller of Accounts* ed il *Master of the Ceremonies*. Capo del dipartimento è il *Lord Chamberlain* (2000 lire sterline), già *King's Chamberlain*, col controllo supremo sugli impiegati e sulle persone di servizio degli appartamenti reali — del dipartimento superiore nella casa reale (*above stairs*) — compresi i medici, i chirurghi e i farmacisti, la musica da camera, il personale del teatro, i mazzieri, i trombettieri, i messi, gli artefici che lavorano per la casa reale. Dal tempo dell'abolizione dell'ufficio di guardaroba, nel 1782, egli ha altresì l'ufficio del *Keeper of the Great Wardrobe*. Egli è il capo dei ciambellani di servizio, esercita una specie di censura teatrale, e presta giuramento come membro del *Privy Council*. Il vice-ciambellano (924 lire sterline), suo assistente e rappresentante, è nominato, d'ordinario, anche membro del Consiglio di Stato. I ciambellani di servizio, *Gentlemen Ushers daily Waiters*, nel servizio ordinario si cambiano a turno. Un'altra classe, i *Gentlemen Ushers of the Privy Chamber*, ha il servizio esclusivo nel *closet* e nella cappella, fa per altro anche i servizi dei ciambellani, ed ha l'onore di accompagnare la regina in assenza di altri ufficiali superiori di Corte. I *Gentlemen Privy Chamber* sono ciambellani titolari senza stipendio e senza obbligo di prestar servizio. L'ufficio del maestro di cerimonie, creato da Giacomo I, serve all'introduzione ed alla presentazione degli ambasciatori, ecc. (1).

Coordinate a questo dipartimento sono le dame di Corte sotto la *Mistress of the Robes* (500 lire sterline), d'ordinario una duchessa. Durante il governo d'una regina, il suo ufficio d'ordinario era unito una volta a quello del *Maitre de Garderobe*, *Groom of the Stole*. Essa è il capo del dipartimento della *Bedchamber*, ha la vigilanza suprema sugli abbigliamenti di gala e la suprema direzione della *toilette* reale nelle cerimonie dello Stato, nelle quali essa si trova con la regina nella stessa carrozza. Dipendono da lei le dame di corte, tra le quali

(1) Il *Lord Chamberlain* ha perduto, è vero, l'importanza politica quale alto ufficiale dello Stato, importanza che aveva avuto nel medioevo, 2 *Coke*, 462. Dalla sua posizione, però, di capo dei commedianti reali, Walpole deduceva la sua legge per l'istituzione di una censura teatrale, 10 *Geo.*, II, c. 28. Il censore teatrale, *Licensor of Plays*, ne è il capo, con 400 lire sterline e competenze, cioè, 2 lire sterline per un dramma di 3 o più atti; 1 lira sterlina per 1 o 2 atti ovvero pantomime; 5 scellini per ogni prologo, ecc. Uno degli ultimi esempi di licenza ricusata si ebbe nel 1824, colla tragedia *Alasco* di Shee. — La posizione del *Lord Chamberlain* ha inoltre una grande importanza politica nei *Leves* e *Drawing Rooms*. Quelle persone, le quali desiderano di venir presentate alla regina, devono trasmettere a lui la loro carta di visita, ed è suo dovere d'ufficio d'osservare che sieno presentate soltanto quelle le quali vi hanno diritto, sia per la loro posizione che per il loro carattere.

essa stabilisce il turno del servizio. Sono queste 8 dame di Corte, *Ladies of the Bedchamber* (500 lire sterline); dipendono da loro 8 cameriere, *Bedchamber Women* (300 lire sterline). Le 8 dame d'onore, *Maid of Honour* (400 lire sterline) sono, per turno, le quotidiane dame di compagnia della regina e portano il titolo onorario di *Honourable*, anche se non fossero figlie di Pari (1).

3) Il dipartimento del gran scudiero, *Master of the Horse*. Il gran scudiero (2500 lire sterline) è il terzo impiegato di corte dirigente, capo delle scuderie, dei maestri di stalla e dei paggi. Egli sovrintende agli stallieri, ai cocchieri, ai maniscalchi, ai sellai, e nomina gli artieri che lavorano per le stalle reali. Egli, come il suo sostituto, il *Clerk Marshal and Chief Equerry* (2000 lire sterline), muta col mutare delle amministrazioni politiche. Da loro dipendono i quattro stallieri, *Equerries in ordinary* (750 lire sterline) e quattro paggi onorari (2).

(1) Fra i ciambellani di servizio sono distinti i *Gentlemen Ushers daily Waiters*, i quali cambiano nel servizio mensile, ed i *Gentlemen Ushers quarterly Waiters*, i quali servono loro d'aiuto. Il *Senior* della classe prima, *Usher of the black rod*, è il primo cerimoniere della Camera alta e dell'ordine della Giarrettiera. I *Gentlemen Ushers of the Privy Chamber* hanno servizi più speciali in luoghi determinati; il loro *Senior* è, per tradizione, creato baronetto. I *Gentlemen of the Privy Chamber* sono soltanto ciambellani titolari. Tutti i posti di ciambellano vengono conferiti dal *Lord Chamberlain*. Il corpo della guardia reale, *Band of Gentlemen Pensioners*, venne fondato da Enrico VIII nel 1509, composto di 40 signori col grado di *esquire*. Sotto Guglielmo IV, il nome venne mutato in *Gentlemen at Arms*, e vennero da allora nominati da una lista del comando generale, su proposta di questo, fra gli ufficiali meritevoli dell'esercito e del corpo di Marina, ai quali, unitamente allo stipendio di corte, viene corrisposto anche la metà del loro soldo precedente. Il corpo consta di un capitano, membro del Consiglio di Stato (1000 lire sterline), di un luogotenente (500 lire sterline), di un portabandiera, di un *Clerk of the cheque* e di 40 *Gentlemen* col titolo ufficiale di *esquire* indicato nella patente (70 lire sterline). Essi formano una guardia d'onore nei ricevimenti di gala, nella presentazione degli indirizzi, nelle incoronazioni e nei funerali e formano scorta alla regina quando essa si reca alla Camera alta. (Confr. *Parl. P. 1861, N. 437*). — Il corpo delle guardie personali del re, *Yeomen of the Guards*, che sussiste dal 1846, forma nominalmente la guardia di palazzo, una parte della quale viene ogni giorno passata in rassegna nella stanza di guardia. Vi appartengono: un capitano, d'ordinario Pari e membro del Consiglio di Stato (1000 lire sterline); un luogotenente (500 lire sterline); un alfiere, 4 *Corporals* o *Exons* (*Exempts*) e 100 *Yeomen*, i quali vengono nominati presentemente, su presentazione del Comando generale, fra gli ufficiali dell'esercito (Confr. *Parl. P. 1861, N. 437*). — Gli 8 mazzieri, *Serjants-at-Arms* (100 lire sterline), servono anzitutto all'accompagnamento delle processioni, al servizio nel Parlamento e nella corte del Cancelliere. Ma il *Serjant-at-Arms* del lord cancelliere e della Camera alta, come tale, ha onorari assai rilevanti. Ancor più importante è quello della Camera bassa, come impiegato esecutivo e cerimoniere di questa, d'ordinario un ufficiale di stato maggiore.

(2) Un diritto comune del gran mastro di casa, del loro maggiordomo, del gran scudiero e dei loro impiegati inferiori stipendiati a seconda del loro grado, è l'esenzione consuetudinaria dal servizio della sorveglianza comunale e da quello di giurati, confermato anche sotto il governo attuale, mediante l'ordine del Consiglio di Stato del 18 luglio 1837 e che è reso noto, perchè vi si conformino, ai *Majors*, agli *Sheriffs*, ai giudici di pace ed ai *Bailiffs*.

Distinto dai dipartimenti, che mutano col mutare delle amministrazioni politiche, vi è il clero di corte e di cappella. Come il palazzo reale e i suoi impiegati sono indipendenti dall'autorità ufficiale laica, così la cappella reale e i suoi impiegati lo sono dall'autorità del vescovo. A capo della stessa, *Dean of the Chapel Royal*, è nominato, d'ordinario, il vescovo di Londra. Egli nomina un *Subdean*, e distribuisce le elemosine reali nei 12 giorni festivi dell'anno. Il cappellano della casa reale, *Clerk of the Closet*, deve fare la preghiera a tavola, e durante l'ufficio divino siede nel *Closet* accanto al monarca * per isciogliere quei dubbii che potessero sorgere in cose spirituali .. Quarantotto cappellani, dotati d'un beneficio di patronato reale, si mutano sempre nel servizio in ragione di 4 per mese; predicano, la domenica nella cappella reale, esercitano quotidianamente il servizio divino per la casa reale e benediscono la mensa in assenza del *Clerk of the Closet*. Il *Dean of the Chapel* nomina anche gl'impiegati inferiori della cappella, specialmente l'organista, i musicisti e i cantori. Un ufficio speciale è esercitato dal Lord elemosiniere supremo, *Lord High Almoner*, d'ordinario vescovo, poichè egli distribuisce ad un certo numero di poveri, nel giovedì santo, le elemosine reali, consistenti in tanti oboli d'argento quanti sono gli anni della regina (1).

IV. Gli uffici ereditarii di corte e nazionali, che nella costituzione dell'impero e delle provincie germaniche appariscono così strabocchevolmente numerosi, sono diventati sempre più scarsi e di importanza sempre minore in causa della forma speciale del feudalismo normanno. I tre antichi uffici ereditarii conservati fino ad oggi sono: l'*Earl Marshal*, il *Lord Great Chamberlain* e il gran elemosiniere ereditario.

Il conte maresciallo d'Inghilterra, duca di Norfolk, ha l'ufficio supremo ereditario di disporre e pubblicare il cerimoniale dei battesimi, dei matrimoni, dei funerali reali, delle incoronazioni e di altre grandi cerimonie. Egli è ancor oggi il capo nominale della medioevale *Court of Chivalry*, la cui giurisdizione però da secoli sussiste

(1) I coristi per la cappella in Windsor, come sembra, nel medioevo vennero costretti formalmente a tale servizio. I coristi della cappella (50 lire sterline) avevano altresì lo speciale ufficio secondario di essere bastonati in luogo dei figli del re meritevoli di punizione. — La cerimonia del giovedì santo si collegava all'uso medioevale della lavanda dei piedi. Anche Carlo II lavò, in questo giorno, i piedi a tanti poveri quanti anni aveva d'età. Ognuno riceveva in tale occasione 2 braccia di panno per un vestito, 3 braccia di lino per una camicia, scarpe, calze, una borsa contenente tante monete d'argento quanti erano gli anni che contava il monarca, una seconda borsa con 20 monete, una testa di un merluzzo; una testa di salmone, una certa quantità di aringhe rosse e bianche, un barileto di birra e un barileto di vino, per bere alla salute di Sua Maestà. Sotto la regina Vittoria gli uomini e le donne *Maundy* ricevettero, per la prima volta, 1 lira sterlina e 10 scellini, come compenso per tutte le forniture anzi dette, oltre di che alcune monete d'argento corrispondentemente agli anni di Sua Maestà, ed una borsa rossa con 2 lire sterline e 10 scellini.

solo di nome e si limita alle funzioni amministrative d'un ufficio di araldo. Questo ufficio di araldo composto di reggenti araldici e di araldi quali impiegati subalterni dell' *Earl Marshal*, prepara i programmi delle solennità e delle cerimonie reali sotto la sanzione del capo. Gli araldi proclamano la presa di possesso del governo da parte del Monarca, come pure le dichiarazioni di guerra e i trattati di pace. Essi dirigono il corteggio dell'incoronazione e regolano tutte le pompe reali, matrimonii, insediamenti, creazioni di Pari, legazioni, funerali. L'ufficio d'araldica è inoltre autorizzato a conferire, verso una tassa, titoli di nobiltà a persone facoltose o di merito, di registrare i privilegi accordati dal sovrano, di formulare gli alberi genealogici, e di dare ufficialmente ragguaglio su più antichi rapporti delle famiglie (1).

Il Lord gran ciambellano, *Lord Great Chamberlain*, tiene anche oggi di nome il governo onorario del palazzo di Westminster, le chiavi del quale, nei gran giorni di cerimonia, gli sono consegnate. In tali giorni, il *Gentleman Usher of the black rod* e i castellani stanno sotto i suoi ordini. Nelle feste per l'incoronazione e simili spettano a lui le disposizioni per l'addobbo delle gallerie reali. Quando la regina si reca in processione al parlamento, egli consegna la spada dello Stato ad uno dei ministri, che la porta davanti alla regina, mentre il gran ciambellano stesso cammina alla destra del sovrano. Durante le sedute parlamentari egli ha l'ispezione suprema su certi ordinamenti nella Camera dei Lord. All'apertura del Parlamento distribuisce le carte di ammissione. Riscuote inoltre una certa tassa ogni qualvolta un Pari o un Prelato prestano omaggio, e ad ogni creazione di un nuovo Pari, come pure riscuote emolumenti rilevanti nella festa d'incoronazione. Fin da tempi remoti quest'ufficio ereditario spetta alla famiglia Willoughby d'Eresby, ma per eredità delle figlie spetta ora in comune al Marquis of Cholmondeley e a Lord Willoughby.

L'ufficio ereditario del gran elemosiniere, *Hereditary Great Almoner*, per la baronia di Bedford, spettante ora al Marquis of Exeter, si limita alla distribuzione delle monete dell'incoronazione fra gli spettatori, per la qual cosa gli spetta il piatto d'argento.

Di nome sussiste ancora l'ufficio di un *Hereditary Grand Falconer of England* per il duca di Sant'Albano. Questi uffici nazionali ereditarii hanno conservato, anzitutto, una certa importanza pel fatto, che alcuni uffici subordinati, come l'ufficio di araldica, si sostengono col rimanere indipendenti dal mutamento dei ministri. Come nella costituzione dell'impero tedesco, essi hanno però il loro giorno solenne nella cerimonia dell'incoronazione, nella quale, nelle forme di una famiglia medioevale dei tempi primitivi, viene rappresentata simbolicamente la storica continuità (2) del governo monarchico e dello Stato.

(1) Confronta l'appendice seconda, sull'ufficio inglese d'araldica, alla fine del §.

(2) Confronta l'appendice terza, sulla Cerimonia dell'incoronazione.

APPENDICE I. *La Lista civile.*

Sull'origine dell'attuale lista civile, vedi MAY, *Constitutional History*, vol. I. La condizione presente si determinò nel secolo XVII. Sotto Giacomo I, le rendite del possesso fondiario importavano ancora 66.870 lire sterline; egli stesso però vendette alcune terre dell'ammontare di 775.000 lire sterline e lasciò circa altrettanto di debiti. Sotto Carlo I, la guerra civile turbò anche questi rapporti. Sotto Carlo II, l'abolizione delle antiche rendite feudali era diventata una pratica necessità, e si verificò allora il primo caso, in cui la Corona abbandonò espressamente una rendita ereditaria, cui con rilevanti tasse ed altro fu però concesso pienamente un equivalente. La rendita di Carlo II salì a più che 1.200.000 lire sterline, sebbene le entrate del possesso fondiario da 217,900 lire sterline scendessero, per cattiva amministrazione, a 100,000 lire sterline. Sotto Giacomo II la rendita ascese fino a 1.900,000 lire sterline, delle quali, a dire il vero, l'esercito e la flotta assorbivano due terzi, e fino a tre quarti. Questa partita principale, sotto Guglielmo III, venne assunta direttamente dal Parlamento, così che, delle rendite reali, si somministrava nell'antica forma soltanto un sussidio di circa 700.000 lire sterline. Alla decadenza politica del regno degli Stuardi seguì però, nel secolo XVIII, una decadenza economica, la quale, con un debito moltepliciamente ripartito, minacciava di rendere il re pensionato della Nazione. L'alienazione confusa dei possedimenti reali ancora esistenti venne frattanto arrestata, fin dai tempi di Anna, dalla legislazione. In luogo delle insufficienti rendite antiche della Corona si effettuò il sistema delle imposte dirette e indirette che diventarono, in gran parte, imposte permanenti. La *ordinary revenue* si limitò poi sempre più, conservò però il significato importante di assicurare una serie di spese dello Stato, indipendentemente da un annuale concessione parlamentare. Quando, successivamente, questo scopo venne raggiunto per altra via, mediante la formazione del fondo consolidato, si avvicinò il tempo, nel quale doveva determinarsi un'adeguata distinzione fra le spese dello Stato e quelle della Corte. La cessione delle rendite ereditarie all'amministrazione parlamentare, sotto Giorgio III, non era ancora affatto completa. Il re riserbava per sé le entrate della Scozia, dell'Irlanda, della Cornovaglia, di Lancastro, i così detti *Droits of the Crown and Admiralty* ed altre "entrate casuali", che il Burke valutò insieme a quasi 1.000.000 di lire sterline. Gli imbarazzi finanziari del re derivarono, malgrado ciò, dal fatto che si sprecò questa rendita in pensioni, in sinecure e per vasta corruzione, con le quali Giorgio III operava contro i partiti parlamentari. D'altra parte, il Governo parlamentare si era insinuato di nuovo così profondamente nell'amministrazione della Casa reale, che gli ufficiali di Corte lautamente stipendiati erano diventati uffici dipendenti dell'amministrazione ministeriale e del partito. Le "economie nel Governo della Corte", che il *Bill* di Burke arrecò fin dal 1782, non erano tanto in questa situazione delle cose, limitazioni nel lusso della Corte reale, quanto nel lusso del governo di partito. Anche Gibbon perdette, allora, il suo impiego di Corte ed ebbe con ciò l'agio di condurre a termine la sua grande opera storica. Il risultato finale delle manovre di Corte e di partito fu razionale, in quanto che vennero posti alcuni limiti allo scialacquo dei beni dello Stato per iscopi "segreti", e vennero determinate più stabilmente le spese della lista civile (in quel tempo, in 8 capitoli). In questa guisa venne allora aperta la strada per conseguire ulteriori economie nella Corte e nello Stato sotto Giorgio IV, Guglielmo IV e Vittoria. — I recenti rapporti della lista civile risultano da accordi sotto Giorgio III, nominatamente dai cinque *Reports of Committees on the Civil list*, 1808-1815, specialmente però nell'entrata al governo della regina Vittoria col *Report*, 1837, 8, N. 22, confronta specialmente il resoconto delle *Hereditary Revenues of the Crown* sotto Giorgio III, Giorgio IV e Guglielmo V. *Parl.*, P. 1837-8, N. 3. Esso dà in certa guisa il risultato sorprendente, che, nello spazio di tempo dal 1760 al 1830, le rendite spet-

tanti legittimamente alla Corona ammontarono a 94,871,427 lire sterline; e la lista civile, " concessa ", in cambio, soltanto a 65.823.438 lire sterline. La revoca dell'ordinamento vigente, che può effettuarsi ad ogni mutamento di governo, porrebbe quindi la Corona nella piena indipendenza dal Parlamento, con una " rendita ereditaria ", assolutamente sufficiente. — Siccome la rendita ereditaria del re si versa ora nel fondo consolidato, e d'altra parte viene da esso pagata la lista civile, così questa non fa parte del bilancio annuale, bensì dei resoconti annuali; forma adunque una parte degli annuali *Finance Accounts*, nei quali viene reso il conto generale del fondo consolidato, quindi il complesso delle entrate e delle spese dello Stato legalmente fissate: entrate e spese che non si contemplanò nel fissare il bilancio annuale. Lo spostamento della situazione delle entrate private e di quelle dello Stato aveva per altro condotto a ciò, che non era rimasta al re neppure una indipendente proprietà privata. Pitt soltanto rese al re un *separate and private estate* mediante l'atto del 39 e 40 anno del Regno di Giorgio III, capo 88. Tutto il denaro, disponibile per la cassetta privata e " che non è destinato per un servizio pubblico, e tutte le cose e tutti gli effetti, che non spettano al re in virtù del diritto della Corona ", deve essere considerato come le ordinarie sostanze mobiliari, di cui il monarca può disporre mediante testamento scritto e sottoscritto di proprio pugno, e questa sostanza privata deve garantire gli oneri da pagarsi sulla cassetta privata. Questo si riferisce anche ai terreni acquistati coi propri risparmi, e viene esteso, mediante l'atto del quarto anno del Regno di Giorgio IV, capo 18, alle terre signorili ed alle tenute possedute dal sovrano al tempo della sua salita al trono.

APPENDICE II. *L'ufficio inglese d'araldica.*

L'ufficio d'araldica è collegato con l'ufficio dell'*Earl Marshal* che, nel 1622, è stato concesso, vita durante, a Tommaso Howard, conte d'Arundel, e diventò così ereditario, nella famiglia dei duchi di Norfolk. Contemporaneamente venne stabilito che dopo la cessazione dell'ereditario *Lord High Constable*, debba essere l'unico *Chef* della *Court of Chivalry*. Questa " Corte ", è tuttora la così detta fonte del diritto di blasone, *Laws of Arms*, con una giurisdizione nominale sulla discendenza, sugli alberi genealogici, sui blasoni delle famiglie. L'ultima procedura giudiziaria conosciuta di questa specie è dell'anno 1631. Un ripetuto tentativo di questa specie venne fatto sotto la regina Anna. Siccome però la Corte, non è punto *Court of Record*, e le è rifiutato il diritto della esecuzione coercitiva, e manca in generale ogni determinazione legale di poteri, doveri, diritti e salarii, così la Corte doveva decadere " per la vastità del diritto comune ", (THOMAS, *Book of the Court*, 245). Si sono conservate soltanto le funzioni cerimoniali di araldica. Il primo araldo porta il nome di *Garber*, *King of Arms of England*, a motivo del suo ufficio per il servizio dell'ordine della Giarrettiera sotto Enrico V, 1417, con la facoltà di assistere alle cerimonie dei cavalieri dell'ordine della Giarrettiera e di dirigere i funerali della nobiltà, come pure di conferire le cariche speciali di porta scudo o tenente alla nobiltà ereditaria ed ai cavalieri dell'ordine del Bagno. Egli deve essere di nascita inglese, un *Gentlemen* blasonato, e riceve, secondo l'uso, il colpo di spada con cui è creato cavaliere. Il secondo reggente dei blasoni si chiama *Clarencieux*, ed è l'araldo provinciale per la parte meridionale d'Inghilterra, istituito da Edoardo IV col diritto di dirigere, di qua dal Trent, i funerali della nobiltà inferiore, dei *Knights* e degli *Esquires*. Il terzo reggente dei blasoni si chiama *Norroy* (*Northroy*) con le stesse funzioni a settentrione del Trent. Reggenti dei blasoni ed araldi conseguirono dapprima, da Riccardo III, una carta di corporazione, allargata sotto Maria la Cattolica. Membri del collegio sono i reggenti dei blasoni, i 6 araldi dei blasoni, *Heralds at Arms*, e i 4 paggi dei blasoni, *Pursuivants at Arms*, i quali, nel primo giovedì d'ogni mese, tengono una seduta (*Chapter*) nell'*Heralds Office* o *College at Arms*. Tutti i membri ven-

gono nominati, con patente reale, su proposta del conte maresciallo, e devono essere persone istruite, versate nelle lingue antiche e moderne, nella storia e nella genealogia. Essi entrano, quali *Pursuivants*, nel collegio nel quale raggiungono i più alti gradi. Unitamente ad un piccolo assegnamento sui bilanci della Casa reale, hanno pur compensi per blasoni conferiti e registrati per la dignità di tenente, come pure perchè essi, in mancanza di blasoni ereditarii, li inventano dietro relativa istanza. Il certificato dell'ufficio d'araldica per documentare alberi genealogici è però accettato soltanto nelle corti di giustizia, fin dove esso si riferisce ai registri originali delle visite, i quali vennero tenuti soltanto sino a che essi aspiranti fecero formali viaggi circolari nel paese. In mancanza d'una giurisdizione effettiva, il conferimento dei blasoni e la registrazione sono diventati realmente un atto di libera giurisdizione, nella quale l'araldica distingue 10 classi di armi: *Arms of Dominion*, *Arms of Pretention*, *A. of Community*, *A. of Assumption*, *A. of Patronage*, *A. of Succession*, *A. of Alliance*, *A. of Adoption*, *A. of Concession*, finalmente *Arms Paternal and Hereditary* — le armi proprie delle famiglie, con cui il figlio del primo investito si chiama *Gentleman of Coat-Armour*, il nipote, *Gentleman of blood*; il pronipote, *Gentleman of ancestry*. Legislazione, diritto pubblico, la più alta nobiltà stessa, perfino i libri del cerimoniale, sogliono però trattare in Inghilterra, con un certo disprezzo, tutto questo argomento; mentre nel Continente, con lo scadimento dei diritti politici, è diventato più forte il concetto del diritto nobiliare. La legislazione recente ne tiene conto soltanto quando si tratta d'imporre una tassa sul diritto di portare un blason, sia esso trasmesso per eredità, accordato o arbitrariamente assunto. Questa tassa è pagata da più che 30.000 persone. Un indice del conferimento dei blasoni, richiesti fin dal 1850 con istanza, si trova nei *Parl. P. 1863, N. 157*.

Fra gli ordini esistenti il più ragguardevole è l'Ordine della Giarrettiera, che comprende 25 membri ordinari nazionali, eletti soltanto fra i Pari, unitamente ad alcuni *Extra Knights* (tassa 440 lire sterline). L'Ordine scozzese del Cardo, l'Ordine irlandese di San Patrizio contano pochi membri soltanto; l'Ordine del Bagno, invece, ne conta più di 1000, cui si aggiungono ancora parecchie centinaia di cavalieri, creati col colpo di spada, e di *Knights Bachelors*. Il conferimento dell'Ordine dei Guelfi è cessato con la separazione dell'Annover. L'Ordine del Bagno, che era precedentemente soltanto un Ordine militare, venne trasformato, nel 1847, da un decreto reale e diviso in tre classi, suddividendosi ognuna in una sezione civile e militare, in membri ordinarii e in membri onorarii. La prima classe della gran croce consta di 50 membri militari, non inferiori al grado di maggior generale o di Contrammiraglio, e di 25 membri civili; la seconda classe dei *Commanders* consta di 180 membri ordinarii, i militari non inferiori al grado di luogotenente colonnello; la terza classe dei *Companions*, i quali non ricevono il predicativo onorario di "Sir", è composta di 525 membri militari e di 200 membri civili. Il diritto di proposta per tutti i gradi spetta al segretariato di Stato. Un registro dei conferimenti dell'Ordine del Bagno è dato, dal 1854 al 1857, dal *Parl. P. 1857-8, N. 64*; dei conferimenti successivi dal *Parl. P. 1879, LIX, 433*. Per la parte storica degli Ordini, vedi Sir. H. NICOLAS, *Orders of Knighthood, Archaeologia Brit.*, vol. XXXI, e la *History* molto accurata of the *Orders of Knighthood of the British Empire*, 4 vol., 4^{to}, 1842.

APPENDICE III. La Cerimonia dell'incoronazione.

Gli ufficii ereditarii hanno il loro solenne giorno nella cerimonia dell'incoronazione, — non nel senso di un rinvigorismento di privilegi di casta già spenti, bensì per attestare simbolicamente la continuità ereditaria del Governo monarchico e la sommissione delle classi dominanti al sovrano dello Stato. In questo senso rivive, per un solo giorno, l'antica pompa di Corte dei re Normanni, durante il quale è formulato il giuramento dell'incoronazione da prestarsi dal mo-

narca, secondo lo Statuto del primo anno del Regno di Guglielmo e Maria, c. 6 (*to govern the people according the statutes in Parliament agreed on, and the laws and customs of the same*). L'antico gran siniscalco, *Lord High Steward of England*, viene espressamente rinominato per questo giorno, e, quale giudice, deve "accettare, nell'atrio bianco del Palazzo di Westminster, e decidere su petizioni di quegli alti funzionarii dello Stato e di quelli della nobiltà e della cavalleria, i quali pretendono, col possesso feudale o altrimenti, di prestare servizio nella incoronazione"; d'onde il nome di *Court of Claims*. Nell'incoronazione di Giorgio III e IV venne nominata perciò una speciale commissione di Consiglieri di Stato presieduta dal guardasigilli. Anche questo è cessato nelle due ultime incoronazioni. Rimangono tuttavia al *Lord Steward* gli antichi servizi onorarii nella cerimonia dell'incoronazione. Anche l'ufficio del gran Constabile, *Lord High Constable*, viene occupato per questo giorno. Nelle incoronazioni di Giorgio IV, di Guglielmo IV e della regina Vittoria era nominato il duca di Wellington. Il gran ciambellano ereditario, *Great Chamberlain*, porta, nel banchetto della regina, la catinella per lavarsi le mani e la brocca, con l'aiuto del *Cup bearer* e del signore fondiario di Haydon (Sir Peter Soame Bart), il quale deve tenere l'asciugamano. A ciò s'aggiungono alcuni altri servizii ereditarii, che sono collegati col possesso di *Manors*; fra cui l'ufficio ereditario del giostratore (campione cavalleresco), spettante alla famiglia Dymoke, che, nel banchetto, deve entrare completamente armato e sfidare a duello coloro che volessero impugnare il titolo reale. La nobiltà mostra ancor oggi la sua storica continuità col Ministerialismo nel fatto, che ognuno il quale regga un ufficio ereditario si appropria gli oggetti che egli presenta. Nell'incoronazione il *Lord Great Chamberlain* deve porgere al re l'abito di parata, per la qual cosa gli spetta per diritto il letto, il mobilio e l'abito di mattina del re. Per il servizio dell'acqua egli si tiene la catinella e gli asciugamani, ed ha, oltre a ciò, un diritto a 40 braccia di velluto chermisino per i suoi vestiti. Il proprietario fondiario di Wemonley (Hamilton) offre il primo bicchiere di vino e se lo tiene come di sua spettanza. Il rappresentante della famiglia Enryder presenta, inginocchiato, tre calici di legno di acero, che vengono poi consegnati al *Mayor* di Oxford in base d'un antico diritto. Anche i rappresentanti dei 5 porti di mare hanno un diritto d'onore nell'incoronazione; diritto, che data dai tempi di Edoardo il Confessore, ma il loro posto d'onore alla destra del re, nel banchetto d'incoronazione, andò perduto sotto Giorgio II, costringendoli a prender posto ad una tavola speciale. Il colpo di spada era essenziale per certe funzioni dell'incoronazione; e lo stesso Sir W. Robinson Bart., quale rappresentante del duca di Normandia, si dovette assoggettare a questa cerimonia nell'incoronazione di Giorgio III. Notizie esatte sulla solennità dell'incoronazione porge lo scritto: *Regal Records, or a Chronicle of the Coronations of the Queens Regnant of England, by J. R. Planché, F. S. A. etc.* London, 1888. Tutti i Pari hanno un diritto di essere presenti; nell'incoronazione di Guglielmo IV vennero riservati, per la prima volta, dei posti per i membri della Camera bassa. Parte principale dell'Atto è l'omaggio degli arcivescovi, dei vescovi e dei lord secolari. Primo, s'inginocchia l'arcivescovo di *Canterbury*, e accanto a lui gli altri vescovi, ripetendo dopo di lui le seguenti parole: "Io N. N. voglio essere fedele e verace e serbare fedeltà e verità a Voi nostra sovrana, signora e ai vostri Eredi, re d'Inghilterra. Ed io voglio fare e riconoscere fedelmente il servizio dei paesi, ch'io chiedo di tenere da Voi per diritto della Chiesa, così m'aiuti Iddio".

Dopo di che l'arcivescovo bacia la regina sulla guancia sinistra (regina Anna) ovvero la mano (regina Vittoria), dopo i vescovi, i Pari secolari prestano il loro *homagium* allo stesso modo; prima i duchi, poi i marchesi, i conti, i visconti ed i baroni. Il primo duca s'inginocchia, gli altri accanto a lui, e, levandosi il *Coronet*, dicono: "Io N. N. divento il vostro feudatario (*liegeman*) nella vita e nelle membra e negli onori mondani; e Vi voglio serbare fedeltà e verità per la vita e per la morte contro ogni specie di popolo, così m'aiuti Iddio".

Dopo di aver prestato giuramento, salgono separatamente gli scalini del trono,

toccano il capo di Sua Maestà e baciono la mano (una volta la guancia) alla regina. — Le funzioni del Campione hanno luogo soltanto nel banchetto d'incoronazione, e cessarono nei banchetti per Guglielmo IV e Vittoria.

§ 16.

II. Dottrina dei Consiglieri reali.

“ Per l'esercizio delle sue alte prerogative „, prosegue Blackstone II, cap. 5, “ il re è assistito dai seguenti corpi „:

- 1) Dal Parlamento, quale supremo consiglio reale;
- 2) Dai Pari ereditarii consiglieri della Corona;
- 3) Dai tribunali regii;
- 4) Dal Consiglio di Stato, *Privy Council*, la cui posizione oggi è ben diversa che nella costituzione medioevale.

I. La Camera alta e la Camera bassa formano, nel loro complesso, il Consiglio supremo della Corona, nell'istesso senso ond'era indicata e conseguentemente organizzata, anche nella costituzione dell'impero germanico, la posizione della Dieta dell'impero quale *summum consilium Imperatoris*. “ L'alta corte del Parlamento „, dice Hale e dopo di lui Coke, “ è ad un tempo il supremo corpo consultivo del regno „. Questa interpretazione corrisponde assolutamente al processo storico della formazione del Parlamento inglese: ancor oggi le due Camere secondo la redazione dell'invito sono chiamate *ad consulendum*, coll'obbligo di dare il loro consiglio. Da questo punto di vista, anche l'opposizione si chiama “ leale opposizione di Sua Maestà „, perciò che essa è sempre impegnata politicamente, non solamente ad apporsi, ma ben anco, se richiesta, ad assumere l'amministrazione dello Stato. Dalla condizione di consiglieri supremi della Corona risulta l'immunità dall'arresto, la libertà di parola, la più alta protezione giuridica contro la violazione personale ed altri privilegi personali dei membri. Per la posizione dei Ministri ne segue, che nel momento in cui un capo partito riceve il sigillo dalle mani della regina, presta nelle mani di questa il giuramento, che egli entra nel ristretto circolo della regina non più come capo di partito soltanto, ma come consigliere e giura obbedienza alle leggi, con riserva delle nuove misure, alle quali il Ministero è chiamato. All'opposto il Parlamento è chiamato altresì a dare, anche se non richiesto, in casi urgenti, il suo consiglio; e questo lato è quello che Blackstone fa risaltare di preferenza. “ Le due Camere del Parlamento non possono indicare alla Corona le persone cui deve essere affidato il governo, meno ancora esse possono nominare i Ministri e gl'impiegati; perchè sarebbe degradare la dignità del sovrano e distruggere l'indipendenza dello stesso e l'equilibrio della costituzione; sono però obbligate a consigliare alla Corona il licenziamento di consiglieri cattivi e inadatti, e la nostra

storia ci offre molti esempi, che esse hanno a ciò ottemperato espressamente o indirettamente „.

II. In seno al Parlamento v'è poi di nuovo, come un consiglio più ristretto, il complesso dei Pari, chiamato ad *consulendum et defendendum*. In questa interpretazione perdura la posizione primitiva dei Pari come *Magnum Consilium Regis*, posizione svanita collo sviluppo di ulteriori più importanti diritti parlamentari. Dopo una lunga interruzione, Carlo I aveva convocato, nel 1640, ancora una volta questo gran Consiglio; lo si fece un'ultima volta da Giacomo II, al tempo dell'invasione del principe d'Orange. Questa posizione dei Pari può ancora valere soltanto come una reminiscenza storica. Un'emanazione della stessa posizione è però il diritto di ogni Pari di ottenere udienza e di esporre il suo parere al Monarca. Per quanto di rado si sia fatto uso di questo diritto, pure esso è tuttora inteso come una specie di difesa contro l'assoluto isolamento della Corte per mezzo di un solo partito.

III. Come un consiglio più ristretto della Corona per gli affari giudiziarii, Blackstone considera i giudici dei tre tribunali supremi di Westminster. A questo complesso di Alte Corti coi consiglieri imperiali serve di base la primitiva condizione dell'amministrazione anglo-normanna, nel quale i tribunali, di nomina regia e revocabili, si trovavano sulla stessa base del *Permanent Council*, nel quale i giudici del regno funzionavano contemporaneamente come giustizieri. Nel secolo XVIII soltanto le *Courts of Common Law* hanno ottenuto uno stabile ordinamento irrevocabile, completamente separato dai principii dell'amministrazione corrente; ordinamento, che le distingue dai " consiglieri „ reali. Perdurano sempre tuttavia le reminiscenze della condizione incerta della giustizia amministrativa normanna. " Quando nelle leggi si parla del Consiglio reale in generale, questo si deve intendere a seconda della diversità degli oggetti; che se la materia è di natura legale, il suo consiglio su materie giuridiche è compreso sotto il consiglio del re, specialmente i suoi giudici „ (*Coke Litt. 110 a*). Se nelle leggi, a mo' d'esempio, si parla d'una pena " a piacere del re „, è da intendersi una pena secondo il giudizio della corte del tribunale.

IV. Dopo la separazione degli affari giudiziarii rimane, come ristretto Consiglio per la corrente amministrazione del regno, il *Privy Council*. Il *Permanent Council* dei Plantageneti, la Camera stellata e l'attuale *Privy Council* sono rimasti in una non interrotta continuità giuridica. Ancora oggi gli ufficiali superiori hanno posto nel Consiglio di Stato secondo lo Statuto di precedenza di Enrico VIII. Ancora oggi è riconoscibile la precedente duplice posizione del *Privy Council* come ministero dello Stato e come tribunale supremo, l'ultimo bensì limitato presentemente ad un semplice diritto di arresto e d'istruzione preventiva. La volontà dello Stato s'incorpora adunque nel re in duplice maniera: colla legislazione, coll'imposizione di tasse e col

controllo supremo dell'amministrazione del regno, esercitati dal re col concorso de' suoi Stati, come *King in Parliament*; coll'ordinaria amministrazione del regno, condotta dal re con l'adesione di Consiglieri eletti da lui stesso, i cui diritti ufficiali sono stabiliti più strettamente dal diritto consuetudinario e dalla legislazione, come *King in Council*.

Questo rapporto costituzionale, come abbiamo già dimostrato (1), si è però mutato nel corso del secolo XVIII, dopo che il centro di gravità della volontà politica passò nel Parlamento in virtù dell'esclusione di tutti i poteri straordinarii, delle giurisdizioni, dei poteri di sospensione e di dispensa del *King in Council*, e mediante il preponderante diritto finanziario della Camera bassa. Deriva da ciò un nuovo esercizio del governo dello Stato che non s'accorda niente affatto con l'antica dottrina giuridica:

1) Le straordinarie perfezioni di potere per casi speciali sono passate essenzialmente al Parlamento, il quale forma oramai un organo dell'amministrazione dello Stato (§ 17).

2) L'amministrazione corrente, che doveva esser condotta dal *Privy Council*, spetta in realtà ad una giunta ristretta, *Cabinet*, che

(1) La dottrina del *King's in Council*, in BLACKSTONE, *Lib. I, c. 5*, p. 227 fino a 232, serve sempre a mantener salda la continuità dello sviluppo giuridico. La nuova edizione di STEPHEN, *Lib. IV, c. 5*, porta il motto allargato; *Of the Royal Councils and of the Officers of State*, rifà la dottrina di Blackstone, collega la descrizione del Parlamento come corpo amministrativo con la sezione principale *of the Parliament (IV, c. 1)* e serba alle Corti giudiziarie una trattazione completamente separata. Quest'ultimo avviene anche in Cox, *Institutions*, il quale tratta dell'organismo giudiziario come seconda parte principale (*Judicature*); come terza parte principale " *the Administrative Government* ", senza addentellato alla dottrina dei *King's Councils*. L'antica dottrina dei " Consiglieri reali ", si è sconnessa senza dubbio nel suo sviluppo successivo, in quanto che:

1) Nel Parlamento le funzioni di assemblea legislativa, con facoltà di concedere le imposte, sorpassano quelle di un *King's Council*.

2) Le Corti giudiziarie rappresentano un solido e indipendente organismo, come istanza di controllo accanto al dipartimento amministrativo.

3) Gli affari solenni del *Privy Council* sono trasferiti alla cerchia più stretta dell'attuale Consiglio di Ministri (*Cabinet*), gli altri più importanti dell'amministrazione centrale ai singoli dipartimenti ministeriali.

4) Per gli altri affari giudiziarii del *Privy Council* è formato un proprio *Judicial Committee*, il quale pubblica esclusivamente le decisioni giuridiche concernenti le colonie, il clero ed altro.

Però, la dottrina dei *King's Councils* rimane sempre l'anello giuridico di congiunzione dell'amministrazione dello Stato. Senza il *Privy Council* l'amministrazione inglese si sarebbe spezzata in una cinquantina di dipartimenti amministrativi di primo e secondo grado, che si troverebbero senza nesso giuridico fra di loro e col Parlamento. Per i Ministri senza dipartimento amministrativo e per una certa serie di affari, che non sono appropriati ad un determinato dipartimento ministeriale nè per la legislazione nè per la pratica amministrativa, mancherebbe il riscontro nel diritto amministrativo senza quella costituzionale autorità centrale. Per controversie speciali, anzi, si ritornò anche oggi alla condizione medioevale del *Council* e de' suoi delegati.

consta soltanto di membri del partito dominante. Questo Consiglio dei Ministri presiede ai moderni dipartimenti ministeriali, che, coi loro impiegati secondarii, speciali ed inferiori, rappresentano il presente organismo dell'amministrazione dello Stato (§§ 18, 19) (1).

§ 17.

III. Il Parlamento come membro dell'organismo amministrativo.

La odierna congiunzione del Parlamento all'organismo dell'amministrazione dello Stato riconduce alla formazione storica, secondo la quale il " gran Consiglio ", dei baroni aveva raggiunto, originariamente, una quadruplici posizione:

- 1) come supremo tribunale aulico;
- 2) come assemblea che accorda le imposte;
- 3) come suprema assemblea consulente del regno;
- 4) come assemblea legislativa.

La posizione di tribunale aulico rimase, anche in appresso, riservata alla Camera alta. Nella seconda posizione, cioè di assemblea che concede le imposte, la Camera bassa ebbe la preponderanza; nella terza e quarta funzione le due Camere rimasero concorrenti.

Nel primo secolo del parlamentarismo, si può appena parlare di un corretto mantenimento dei limiti fra l'assemblea " esecutiva e legislativa "; anzi, i mutabili rapporti di potere mostrano ora grandi usurpazioni dei Parlamenti sul potere governativo del re, ora usurpazioni delle prerogative reali sui diritti dei Parlamenti riconosciuti solennemente. I Parlamenti più antichi somigliano in ciò alle diete tedesche, le quali non sono mai uscite, sempre a seconda dei temporanei interessi delle classi dirigenti, dalla condizione fluttuante di un'usurpazione nei più importanti diritti sovrani, e dallo stato d'abbandono dei più importanti diritti, di una rappresentanza popolare. Dal periodo dei Tudor soltanto incomincia una condizione uniforme, alla quale seguono però, sotto gli Stuardi, quei disaccordi anormali fra diritto d'ordinanza e legge, da cui è risultato l'attuale governo parlamentare. Questi disaccordi poggiano interamente sopra un abuso, senza esempio, dei poteri regii — i quali, di tempo in tempo, per mezzo di generali tesi astratte, vengono dichiarati " illegali ", e vietati per l'avvenire. I punti di vista principali, ai quali dobbiamo qui riportarci, sono i seguenti:

Con l'abolizione della Camera Stellata, mediante lo Statuto del sedicesimo anno del Regno di Carlo I, capo 10, ogni " giurisdizione ", del *Privy Council* e de' suoi membri, ogni potere per la trattazione e

(1) Vedasi a pag. 80-84.

la decisione, ogni sentenza, *order* ovvero decreto, d'ogni atto giudiziario o quasi giudiziario sono dichiarati atti illegali, quando mirino a prendere, fuori della via ordinaria, un provvedimento giuridico sulla sostanza immobile o mobile di un suddito; determinino una pena propriamente detta, — con che è già sottratta al *King in Council* una serie di poteri straordinarii indispensabili per un governo dello Stato.

Dai vasti canoni di questo Statuto di difficile costruzione, in relazione coll'ampio diritto della concessione delle imposte è stato dedotta la massima, che tutte le multe pecuniarie, emolumenti, salarii ecc., la riscossione di dazii, i pedaggi per i ponti e per le strade, le tasse pei porti e pei canali ecc., devono essere sanzionati, come aggravi finanziari del popolo, soltanto con l'adesione del Parlamento.

In virtù del *Bill* dei diritti prevale la massima decisiva, che alla Corona non spetta alcun potere di sospensione o di dispensa dalle leggi del paese, di guisa che vengono abolite non soltanto le dispense in *fraudem legis*, ma altresì i poteri necessari per un governo politico.

Dalla corrispondenza tra la formazione e l'abolizione delle norme giuridiche proviene, che leggi, una volta fatte col consenso del Parlamento, possono venire abolite di nuovo o mutate soltanto col consenso del Parlamento stesso.

Dalla corrispondenza fra disposizione superiore e ordinanza deriva che una restrizione del diritto d'ordinanza comprende altresì una restrizione del diritto di fare decreti amministrativi, e viceversa.

Da queste considerazioni si è formata la lunga catena del diritto d'assenso per atti speciali dell'amministrazione regia, che, nel secolo XIX, si presenta nominatamente in parecchie migliaia di *personal and local acts* del Parlamento inglese (1).

I. La Camera bassa (per cominciare col fattore più potente), oltre al controllo dell'amministrazione dello Stato col mezzo delle interpellanze, delle mozioni, degli indirizzi, della raccomandazione di Petizioni, tratta una serie degli affari rinnovantisi periodicamente; affari, nei quali deve dare il suo assenso per quegli atti speciali del governo dello Stato, che, originariamente, stavano nel dominio del potere regio, ma, nel corso degli ultimi due secoli, sono vincolati ad un assenso del Parlamento. Questi affari, a seconda dei casi, assumono ora la forma di leggi, ora la forma di decisioni e di risoluzioni. Ne fanno parte:

1) Le deliberazioni sui bilanci delle spese dell'amministrazione

(1) Occorre una motivazione scientifica per conoscere i punti di vista dai quali si è allargato in Inghilterra, in modo così anormale, il dominio degli atti privati, dei quali manca l'Inghilterra almeno nel concetto come lo s'intende sul Continente. Si tratta della rescissione di tutti i poteri straordinarii della Corona e dell'interpretazione della legge con cui i tribunali erano costretti ad usare una serie di negative risolte categoricamente come leggi supreme del Regno, senza aver riguardo ai bisogni della temporanea amministrazione dello Stato.

dello Stato da quando venne introdotta la clausola di appropriazione. Sino alla fine del periodo degli Stuardi gli ordini generali, coi quali il re regolava la ripartizione dei denari dello Stato fra i dipartimenti, erano emessi in forza d'un diritto reale d'ordinanza. Fin dallo Statuto del diciassettesimo anno del regno di Carlo II, capo I, si usò sempre più regolarmente di aggiungere, ai sussidii concessi dal Parlamento, delle clausole che ne limitano l'impiego per determinati scopi. Risulta da ciò un diritto di assenso della Camera ad editti regii, i quali hanno in sè soltanto il carattere delle ordinanze esecutive (1).

2) La decisione nei casi di elezioni contestate per la Camera bassa era esercitata originariamente dal re stesso nel Consiglio o con l'assistenza dei giudici, dopo l'inchiesta preventiva dei giudici delle assise secondo gli Statuti dell'undecimo anno del Regno di Enrico IV, capo 1, e del sesto anno del Regno di Enrico VI, capo 4. La tendenza naturale di tutte le corporazioni, di esaminare da sè la legittimità de' proprii membri, conduceva per la prima volta, nell'anno 1586, ad una pretesa della Camera bassa, pretesa che, dopo un contrasto violento, venne soddisfatta sotto Giacomo I, e da quel tempo venne trattata con una formale *iurisdictio* della Camera col diritto al dibattito contraddittorio, alla interrogazione dei testimoni, ed alla decisione finale. Con lo sviluppo sistematico dello spirito dei partiti nel Parlamento diventò però sempre più difficile di poter ottenere in questa Assemblea una decisione imparziale. Anche la formazione di piccole commissioni, costituite per quanto era possibile imparzialmente per una decisione finale secondo il *Grenville Act* del 1770 e lo Statuto dell'undecimo e duodecimo anno del Regno di Vittoria, capo 98, non si è mostrata la più opportuna. Dopo prove secolari si ritornò alla fine al primitivo istituto, di trasferire la decisione sulle elezioni contestate alla sezione civile del tribunale supremo, la quale discute sopra luogo, mediante un Lord giudice supremo, la contestazione elettorale, raccoglie le prove e decide in ultima istanza (2).

3) Il conferimento delle dispense dalle leggi del paese in affari di matrimonio, naturalizzazioni, privilegi personali, modificazioni testamentarie, *restitutiones in integrum* (3) sono legati, dopo la cessazione del potere di dispensa da parte della Corona, all'assenso del Parlamento, e formano ora particolarmente il dominio dei *personal acts* (4).

(1) Questo passaggio dell'originale *Order regio*, che, quale ordinanza esecutiva, approva il progetto finanziario del prossimo anno, sotto forma di una legge d'appropriazione, è riconoscibile dal fatto che, ancora nel secolo XVIII, è talvolta ammessa la necessità dell'adesione parlamentare. (Cfr. GNEIST, *Leggi e bilanci*, 1879).

(2) Sulla procedura moderna confr. MAY.

(3) HATSELL, *Precedents*, II, 281.

(4) Confronta ERSKINE MAY, *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese*, nella "Bibl. di Scienze politiche", serie I, vol. IV, parte I, capitolo XXXVIII, pag. 695 e seguenti. I casi sono ora molto diminuiti in seguito alla introduzione di un tribunale sul divorzio ed alla naturalizzazione molto agevolata dal Ministro dell'Interno secondo il *Naturalisation Act*.

4) Il conferimento di diritti urbani a Comuni secondarii avviene tuttora, secondo certe norme, mediante *carte*. Siccome però questi comuni per i loro *local improvements* e per altri scopi abbisognano di più ampi poteri di espropriazione, di riscossione d'imposte, dell'impiego del denaro pubblico, per nuovi scopi non ancora riconosciuti legalmente, così cadono in molti casi sotto il dominio degli atti locali (1).

5) Corporazioni, imprese di strade ferrate, di canali, di strade artificiali ed altre imprese, *colleges*, comunità dissidenti ecc. possono bensì conseguire, con certe norme, diritti di corporazione mediante atti amministrativi; abbisognando essi però per l'illuminazione delle strade, la pavimentazione, la costruzione e la manutenzione delle strade, per l'uso dei diritti di espropriazione e di riscossione di dazii e d'imposte, cadono sotto il vasto dominio degli atti locali (2). Vi si aggiunge la circostanza che, nella pratica indivisibilità della concessione, vengono compresi nel *private act* anche quei diritti, che la Corona può conferire in modo limitato, ed ogni modificazione ricade poscia nel campo degli atti privati.

6) La regolarizzazione recentemente introdotta dei rapporti tra i grandi e i piccoli possessi di campagna, le ripartizioni di comuni, i riscatti conducono ad una procedura di espropriazione, in cui, per evitare un numero straordinario di *private acts*, si adottò un sistema di *provisional orders*, coi quali il Parlamento preserva il suo diritto di assenso mediante ratifiche generali (3).

Per queste vie si formò una cerchia molto ampia d'affari di competenza della Camera bassa, che nel secolo presente, sotto la denominazione di *Private Acts*, approva annualmente da 200 a 400 atti parlamentari in forma di deliberazioni di legge, sempre più numerosi dei *Public Acts*. Alla presente raccolta delle leggi sono aggiunti, come appendice, questi atti privati, dei quali è dato soltanto il titolo, sotto la denominazione di " *Table of the Titles of the Local and Private Acts* ", citati allo stesso modo delle vere leggi parlamentari, con la differenza, che il Capitolo viene indicato con numeri romani. Quelli, che, nello stesso tempo, devono avere la forza legale di un *Public Act*, vengono indicati nel catalogo con un *P*. È aggiunto poscia anche un sommario aggruppamento degli stessi in venti classi, tra le quali sogliono formare i gruppi principali quelle relative alle Società del gas e delle acque, delle costruzioni urbane, delle strade ferrate e le approvazioni di *Provisional Orders*. La quantità di questi affari, la loro natura tecnico-giuridica e il bisogno di una sicura continuità nell'amministrazione degli stessi esige un personale permanente d'im-

(1) Confr. ERSKINE MAY, *ibid.*, cap. 24 nel proemio, loc. cit., pag. 582 e seg.

(2) Confr. ERSKINE MAY, *ibid.*, cap. 24, 25, *ivi*, pag. 582 e seg., 600 e seg.

(3) Confr. ERSKINE MAY, *ibid.*, pag. 612-616, specialmente riguardo le semplificazioni mediante la legislazione recente.

piegati salariati; personale, che esercita, agli ordini dello *Speaker* della Camera bassa, anche una serie di funzioni amministrative:

1) L'oratore della Camera bassa (*Speaker*), il quale non può coprire nessun ufficio amministrativo salariato, esercita fra altro, come funzione amministrativa, la revisione della contabilità delle entrate e delle spese della Camera (12 et 13 Vict., c. 72). A lui è aggiunto un consulente giuridico, *Counsel to the Speaker*.

2) Il presidente permanente delle Commissioni, *Chairman of Committees* (oltre alla sua posizione di vice-presidente della Camera), esercita la presidenza in ogni commissione di finanza di tutta la Camera, nelle Commissioni per *bills* privati contestati e, più spesso, anche in altre Commissioni speciali; negli *unopposed private bills* egli ha la posizione di uno stabile giudice amministrativo.

3) Il *Clerk*, direttore of the *House of Commons* (direttore ufficiale) è nominato a vita con patente reale, presta giuramento nelle mani del lord cancelliere quale segretario supremo, protocollista e redattore dei verbali della Camera, e forma co' suoi sostituti l'ufficio centrale (*Table*) della Camera. Come tale, egli tiene il protocollo delle sedute, firma gli ordini della Camera, gira i *bills*, legge gli atti davanti alla Camera, registra i voti, dà allo *Speaker* il suo consiglio nella pratica degli atti della Camera, è il capo degli uffici speciali, prepara il bilancio annuale della Camera (il quale, dopo di essere stato firmato dall'Oratore, viene presentato al Ministero delle finanze), nomina gl' impiegati della Camera ed è responsabile per essi, col diritto alla sospensione ed al licenziamento per gravi ragioni.

4) Il numerosissimo personale d'ufficio e il personale inferiore formano di nuovo stabili uffici speciali. Col sistema dei *bills* privati la Camera bassa ha ottenuto anche le sue proprie entrate casuali, che superano annualmente le 100,000 lire sterline, e vengono prelevate (12 et 13 Vict., c. 73) dal fondo consolidato (Cassa generale dello Stato) (1).

(1) Il personale burocratico della Camera bassa consta, anzitutto, degli impiegati superiori, dei quali fanno parte per la loro posizione sociale anche il *Serjeant at Arms*, gli *Examiners* versati nella giurisprudenza, il Bibliotecario (*Librarian*) ed altri. Vi si collegano un personale d'ufficio molto numeroso, impiegati di contabilità ed un corrispondente personale di servizio secondo l'ordinario sistema burocratico inglese. I tre impiegati principali sono:

1) L'Oratore della Camera Bassa (*Speaker*) con uno stipendio di 6000 lire sterline e abitazione d'ufficio. Ritirandosi dall'ufficio egli è remunerato, d'ordinario, con la dignità di Pari e con una pensione di 4000 lire sterline *for two lives*. Gli è aggiunto un giureconsulto, *Counsel to the Speaker* (1500 lire sterline). L'Oratore ha, inoltre, il suo segretario privato, il suo cappellano, ecc.

2) Il *Chairman of the Committees* (precedentemente 1500 lire sterline), il quale, nelle discussioni speciali, assume la posizione difficile di porre le questioni: diventato tanto più indispensabile, non avendo la Camera un vicepresidente.

3) Il *Clerk* dirigente of the *House of Commons* era, in origine, il sostituto del *Clerk of Parliament* nella Camera Alta quale " *Under Clerk of the Parliaments*

II. La Camera alta prende parte uguale e formale anzi tutto al controllo generale dell'Amministrazione dello Stato mediante interpellanze, mozioni, indirizzi e deliberazioni su petizioni. Essa prende poi la sua parte ugualmente formale al gran dominio dei *bills* privati. Di quest'ultimi vengono presentati per primi nella Camera alta, i *bills* d'alienazione dei possedimenti fondiarii, i *bills* sui nomi, quelli sul divorzio e i *bills* di naturalizzazione, mentre la Camera bassa esige dal punto finanziario una iniziativa nei *Local Improvements* per la illuminazione delle strade, per le guardie notturne, per la pavimentazione, per la polizia cittadina e distrettuale salariata, per le strade, per i ponti, per le strade ferrate, per i canali ecc. Secondo lo stesso principio della Camera bassa, anche la Camera alta decide delle controversie sui Pari e sulle elezioni dei Pari elettivi scozzesi e irlandesi.

La Camera alta però ha su ciò le sue funzioni speciali in qualità di tribunale supremo straordinario, e cioè nella triplice posizione di

per il servizio presso la Camera dei Comuni. La posizione, resa indipendente fu a lungo tenuta dal benemerito Sir Erskine May. Gli *Assistant Clerks* sono nominati (19 et 20 Vict., c. 1) con *Warrant* reale, ed inamovibili, salvo il caso d'una proposta contraria della Camera bassa. Anche gli stipendii e gli uffici più importanti sono ora fissati legalmente (4 et 5 Will. IV, c. 70).

4) Il personale inferiore della Camera formava, secondo il *Report on Miscellaneous Expenditure* (1848, vol. I, p. 54, 55), i seguenti uffici:

1) L'ufficio centrale, *the table*, composto del *Clerk* dirigente of the Parliament e dei suoi due *Clerks Assistant*;

2) *Public Bills and Fees Office*;

3) *Journal Office*;

4) *Committee Clerks Office*;

5) *Ingrossing Office*;

6) *Private Bills Office*;

7) *Department del Serjeant-at-Arms*. Quest'ultimo è la guardia d'onore, il mastro di cerimonie della Camera bassa, d'ordinario un ufficiale di Stato maggiore, staccato dalla Casa reale, e deve essere nominato a vita dal Lord Ciambellano. Al suo fianco stanno un *Deputy Serjeant* e un *Assistant Serjeant*. Egli ha il diritto di nominare i castellani, gli uscieri e le persone di servizio della Camera.

In questi ultimi tempi si è portata, in questo dominio, una semplificazione nel sistema burocratico e si sono introdotte economie nel personale stesso. Il bilancio delle economie dello Stato per l'anno 1880-81 distingue 4 dipartimenti:

1) Il dipartimento dello *Speaker*, che comprende il *Counsel* (1500 lire sterline), *Secretary* (500 lire sterline), *Chaplain* (400 lire sterline), il caudatario (250 lire sterline), 2 *Referees of Standing Orders* (1000 lire sterline), un *Taxing Officer* (400 lire sterline), un bibliotecario (1000 lire sterline), con un *Assistant* (500 lire sterline);

2) Il dipartimento del *Chairman of Committees* (2500 lire sterline);

3) Il dipartimento del *Clerk of the House* (2000 lire sterline ed alloggio d'ufficio), due *Assistants* (1000 lire sterline), e 46 impiegati inferiori;

4) Il dipartimento del *Serjeant at Arms*; il *Serjeant* (1200 lire sterline ed alloggio), il *Deputy Serjeant* (800 lire sterline), un *Assistant* (500 lire sterline) e 43 impiegati nei servizi inferiori. Il tutto forma un organico di 114 impiegati e una spesa complessiva di 50.306 lire sterline.

tribunale dei Pari, di tribunale di Stato, di suprema Corte di revisione e di cassazione del regno, però con una competenza molto ristretta. Le contestazioni per aver parte a tali attribuzioni mosse dalla Camera bassa hanno cominciato sotto la Restaurazione e continuato fino all'anno 1717, dalla quale epoca essa si è di fatto acchetata.

In seguito alla partecipazione ai *private bills*, anche la somma degli affari della Camera alta si è allargata in modo, che essa abbisognò di uno stabile personale d'impiegati e di ufficiali abbastanza numeroso. Gli impiegati principali sono:

1) L'attuale Lord cancelliere, al quale, come originario impiegato principale del *Permanent Council*, venne affidata anche la presidenza nell'allargato *Magnum Concilium* dei Prelati e dei Baroni e che ha conservato fino ad oggi questa posizione come regolare presidente della Camera alta.

2) Il *Chairman of Committees*, stipendiato, che nel secolo presente, divenne indispensabile per la quantità degli affari dei *private bills*. Egli tiene la presidenza nelle discussioni speciali della Camera (*committees of the whole house*) e, d'ordinario, nei *committees* dei *private bills* con l'assistenza d'un giureconsulto.

3) Il *Clerk of Parliaments*, il quale ha un posto nella Camera stessa co' suoi assistenti segretarii (*clerks at the table*); è nominato dal Lord cancelliere, per la tenuta del processo verbale, per la registrazione dei voti, delle deliberazioni, degli *orders* e delle votazioni, per il giuramento dei testimoni entro le barriere della Camera, per la direzione del giornale ufficiale, per la distribuzione degli stampati.

4) Il maestro delle cerimonie, *Gentlemen Usher of the Black Rod*, ha le funzioni principali di mastro delle cerimonie nella Casa reale ed esercita col suo sostituto (*Yeoman Usher*) la polizia della Camera, è l'ufficiale esecutivo degli ordini di questa, reca messaggi particolari alla Camera bassa.

5) Il *Serjeant at Arms* dalla Corte è aggiunto al Lord cancelliere, e serve contemporaneamente, col suo *Deputy Serjeant*, da impiegato esecutivo degli ordini della Camera e al mantenimento della quota e dell'ordine nei dintorni della Camera stessa (1).

(1) Il *personale burocratico della Camera alta* comprende:

1) *Chairman of Committees* (2500 lire sterline) il quale, dal 1800, è nominato al principio d'ogni sessione e regolarmente rieletto senza riguardo all'alternarsi dei partiti.

2) Un *Clerk of Parliaments* (con uno stipendio di 4000 lire sterline, alloggio, e 2000 lire sterline di pensione) venne nominato precedentemente dalla regina con patente, licenziabile soltanto su richiesta della Camera alta (15 Geo. IV, c. 82). L'ufficio era diventato una sinecura. I veri affari venivano curati da un *Clerk Assistant* (2500 lire sterline ed alloggio). In luogo di questa sinecura subentrò l'attivo *Clerk of Parliaments* (Parl. P. 1870, VI, 123, 126), che nomina gl'impiegati inferiori d'ufficio.

3) Il mastro delle cerimonie, *Gentleman Usher of the Black Rod* (1500 lire

III. Il centro di gravità degli affari amministrativi delle due Camere è riposto, quindi, nel gran dominio dei *private acts* (1), per il quale le due Camere hanno stabilito su base la più possibilmente uniforme il loro procedimento d'affari. Mentre nel resto la cerchia d'affari della Camera dei Lord è essenzialmente più semplice, essa ha tuttavia la sua completa partecipazione al grave peso dei *private bills*.

Gli espositori del diritto parlamentare non hanno misconosciuto in alcun tempo, che queste deliberazioni tengono insieme della natura di un supremo atto amministrativo (*judicial act*) e di un *legislative act*, e che da ciò derivano anomalie rilevanti. Fin dal tempo in cui si formarono le grandi imprese industriali, specialmente delle strade ferrate, si presentò però anche il pericolo dell'accentramento di queste concessioni nello spirito dei partiti e nel patronato del Parlamento in modo così flagrante, che un vasto ordinamento degli affari ne ha trasformato completamente il procedimento in un modo che torna certamente ad onore dello spirito del governo parlamentare.

La suprema direzione tecnica di questa cerchia d'affari è affidata, nella Camera alta e nella Camera bassa, allo stabile e stipendiato *Chairman of Committees*. Queste due Camere si controllano reciprocamente, assoggettano anche i *bills* incontestati (*unopposed*) ad un esame per l'accertamento dell'interesse pubblico ed in casi particolari danno luogo ad una discussione contraddittoria.

Per l'esame preventivo degli *opposed bills* vengono nominati 2 *Examiners* stipendiati, e propriamente le stesse persone per la Camera alta e per la Camera bassa, le quali istruiscono le contestazioni sollevate e stabiliscono il fatto.

Per la decisione delle questioni transitorie ad esse inerenti, fin da principio è nominata, ad ogni sessione parlamentare, una commissione stabile di 11 membri (con diritto di ricusa ugualmente diviso fra i due partiti della Camera) i cui giudizi transitorii sono considerati, d'ordinario, come decisivi.

sterline), con un posto speciale fuori dei limiti della Camera, è aggiunto propriamente al cancelliere, nomina i castellani, i messi e le persone di servizio.

L'organico per il 1880-81 comprende il Lord Cancelliere (4000 lire sterline e 6000 lire sterline quale stipendio di giudice), il *Serjeant at Arms* (1500 lire sterline) ed un *Deputy*. Poscia esistono in 5 dipartimenti:

1) Il *Chairman of Committees* (2500 lire sterline), il *Counsel* dello stesso (1500 lire sterline), l'*Examiner of Standing Orders* (800 lire sterline).

2) Il dipartimento del *Clerk*: il *Clerk of the Parliaments* (3000 lire sterline), il *Clerk Assistant* (1800 lire sterline), 7 *Clerks* (da 1200 a 70 lire sterline) in tutto, 40 impiegati.

3) Il dipartimento del *Gentleman Usher of the Black Rod* (2000 lire sterline) e dell'*Yeoman Usher* (1000 lire sterline).

4) Il dipartimento del bibliotecario (810 lire sterline) con un assistente;

5) Il dipartimento del *Lord Great Chamberlain* con un *Secretary* (200 lire sterline) ecc., — in tutto 75 impiegati ed una spesa complessiva annuale di 43.666 lire sterline.

(1) Confronta l'appendice sui *bills privati* in fine.

Soltanto dopo tale esame preventivo, il *bill* privato è ammesso alla lettura, e, su proposta d'un Membro, può essere letto per la prima volta in Parlamento, lettura, che è più formale che altro. Se nella seconda lettura sono sollevate, come d'ordinario, delle proteste — queste passano alla Commissione per l'ordinamento degli affari, Commissione, che nomina a tale uopo delle commissioni speciali di 5 membri sotto la presidenza del *Chairman* per la trattazione contraddittoria delle questioni; a questa Commissione poi i relatori (*Referees*) riferiscono il loro parere. In questo stadio si scambiano anche le copiose corrispondenze coi dipartimenti ministeriali nell'interesse pubblico. Per la complessiva amministrazione tecnica sono autorizzati speciali *Parliamentary Agents*.

L'accettazione del *bill* in terza lettura si trasforma, d'ordinario, dopo queste trattazioni preliminari, in un atto formale.

Dopo un radicale esame preliminare sotto la direzione di un alto impiegato versato nel diritto, dopo l'accordo col competente dipartimento ministeriale, si prendono le decisioni definitive per mezzo di piccoli *Committees* nominati prescindendo dai partiti. Delle forme della legislazione, le tre letture e l'ammissione della causa in discussione sono conservate mediante mozioni: per l'istruzione e la decisione dell'andamento degli affari amministrativi. In realtà mediante quest'azione complessiva viene controllata ed assicurata una trattazione oggettiva degli affari, precisamente come in un'amministrazione centrale bene organizzata.

È vero che il procedimento riesce ora così lungo e costoso, che la legislazione degli ultimi tempi si è affaticata incessantemente a semplificare l'azione del Parlamento, col farne partecipare le autorità centrali, specie nelle concessioni delle strade ferrate. In modo ancora più vasto la recente legislazione sul riscatto delle decime, sulla regolarizzazione dei buoni rapporti fra i contadini e i possidenti, sulle ripartizioni delle Comunità, sui *Public Health Acts*, sui *Local Improvements Acts*, sulle leggi dell'amministrazione scolastica ecc., ha accordato alle autorità centrali, coi *Provisional Orders*, le istruzioni ed il conferimento delle concessioni ed ha riservata al Parlamento una sommaria ratifica mediante *private acts* collettivi; ratifica che viene allora accordata nelle forme ordinarie di trattazione dei *Public Acts*.

Anche in questa guisa rimangono nel dominio dei *private acts*, difficoltà immense, specie le controversie sulla linea di confine tra i *public acts*, e i *private acts*, controversie, fin dove possono essere aboliti, per mezzo di *private act*, od abrogati articoli di legge ed altri. Tutto codesto campo presenta una serie di complicazioni, che difficilmente invogliano i Parlamenti del Continente a seguirne l'esempio.

APPENDICE. *Il Sistema dei private bills.*

I *private bills* fanno parte, secondo il loro contenuto, del diritto amministrativo; secondo la loro forma, della legislazione, e sono perciò difficilmente separabili da

un'esposizione sommaria del diritto parlamentare. Di essi tiene parola BLAKSTONE in modo abbastanza secondario nella *Classificazione degli Statuti parlamentari*, I, p. 86; parimenti in modo secondario come mezzo per sciogliere delle questioni intralciate sulle alienazioni fondiarie (II, 344-346). Il moderno sviluppo della società industriale, delle strade ferrate, delle opere idrauliche, dell'illuminazione a gas e di altri *local improvements* conferì loro una sterminata importanza e un rapido sviluppo. Le moderne esposizioni dedicano quindi ai *private bills* la dovuta attenzione, come STEPHEN, *Commentaries*, ma particolarmente MAY, *Procedimento parlamentare*, Libro III; COX, *Institutions*, I, c. 9, pag. 170-177. Si veda la monografia speciale: BAIKOW, *Private Bill Legislation and Standing Orders of both Houses, London 1859*, e successive edizioni. Appariva qui evidente il lato scabroso dell'espansione dei diritti parlamentari. I *bills* privati occupavano di quando in quando la metà circa dei lavori parlamentari, reclamavano ogni giorno una parte della seduta regolare, ed un giorno speciale ogni settimana. La Camera bassa parve soggiacere talvolta a tale peso. I dubbii più profondi su ciò si fanno già palesi nel *Report on Private and Public Business of the House, Parl. Rep. 1837*, N° 517, vol. XIV, 298. In modo più circostanziato nei due *Reports from the Select Committee appointed to inquire into the best mode of constituting Committees on Railway Bills*, 1845, N° 82, 135, vol. X, pag. 1, 7; due *Reports*, 1845, N° 395, 442, vol. X, pag. 89, 111, ed una relazione della Camera alta sullo stesso oggetto, vol. X, pag. 117; due relazioni *on Railways and Canals Amalgamation*, 1846, N° 200, 275, vol. XIII, pag. 85, 93; *Report on Private Bills*, 1847-1848 (32), vol. XVI, pag. 221; due *Reports on Local Acts (Preliminary Inquiries)*, 1850, N° 582, 591, vol. XIII, pag. 581, 657; *on Private bills*, Rep., 1862, N° 51, 59, 61, 70, 103, 166, 331, 394, e, da qui innanzi, ogni anno. Già, nel 1854, l'ammontare complessivo delle sostanze cui si riferiscono i *bills* sulle strade ferrate, si calcolava a 350.000.000 di lire sterline; vi si aggiungano le norme relative ai *Docks*, ai porti, alle opere d'idraulica ed a quelle per l'illuminazione a gas, alle strade e via dicendo; cioè, una disposizione straordinaria di sostanze, la quale sorpassa di fatto i " *privileges, liberties, franchises, seigniorial rights and exemptions, royal grants and concessions of the worst period of arbitrary rule and corrupt government* " (*Edinburg Review*, Jan 1855, pag. 52). I fatti difficili ed intralciati, di cui si tratta, non si potevano spesso determinare sufficientemente nemmeno da un procedimento contraddittorio, raccogliendo le prove e riferendone alla Camera. Ancor più potentemente si faceva però valere la collusione degli interessi. Nell'anno 1845 s'era giunti a tal punto che 147 azionisti, con una partecipazione da 291.000 lire sterline in giù, sedevano alla Camera bassa; anche più tardi sedettero una volta tra i *Commons* 81 direttori di strada ferrata. Nessun progetto di strada ferrata si poteva più far approvare senza un patrocinio; e per quasi tutti occorreva un forte patrocinio pecuniario. Le spese parlamentari erano calcolate da 80.000 a 40.000 lire ital. per lega; una gran compagnia calcolava in 3 anni 14 milioni di lire it. di *parliamentary and legal expenses*! Tutte queste circostanze sarebbero di grande importanza, se si trattasse di estendere questi istituti alle Camere degli Stati continentali. Per l'Inghilterra pertanto si dovette considerare che il dominio dei *private bills* era diventato finalmente un costituzionale diritto parlamentare stabile, il quale, malgrado tutte le molestie e tutte le peritanze di un'assemblea parlamentare, non è facilmente lasciato da parte. Per quanto gravi sieno, inoltre, i sospetti contro l'immediarsi degli interessi materiali di ricche società commerciali e industriali nello spirito di parte parlamentare, pure la doviziosa e indipendente posizione dei membri del Parlamento offre alla sua volta serie garanzie contro la corruzione e l'influenza che, in Inghilterra, difficilmente offrirebbero in questo luogo un semplice corpo d'impiegati ed una burocrazia particolare. Le sospettose influenze vengono modificate inoltre dal controllo della Camera alta, i cui impiegati e le cui Commissioni prendono parte, con l'istesso diritto formale, alla preparazione ed alle discussioni principali. A questa influenza non era da attribuire la parte minore, chè l'incipiente corruzione dei decenni precedenti abbia fatto posto, in questo dominio, ad un mutamento in meglio. L'illuminata conoscenza della natura

di questi affari ha indotto il Parlamento, progressivamente d'anno in anno, a dare a queste sue attribuzioni, mediante un buon ordinamento degli affari stessi e mediante alcune leggi sussidiarie, una forma è vero pesante, ma continuata e in gran parte indipendente dallo spirito di parte della Camera, (Speciali *Standing Orders for private bills* e relazioni parlamentari ci danno gli Atti parlamentari dal 1837 al 1845; i successivi *Standing Orders* nei *Parl. Papers*, 1862, N° 462, sono presi in considerazione nelle relazioni annuali sui *private bills*, P. P., 1880, vol. VI, pag. 25 e seguenti). Ciò è avvenuto primieramente mediante il concentramento della formale direzione degli affari nel *Chairman of Committees*, stipendiato, il quale, indipendente dalle relazioni di partito, ha una posizione continuata. Questo presidente assume l'esame ufficiale di tutti i *bills* privati, contro i quali non è stata sollevata alcuna opposizione da parte di altri interessati (*unopposed bills*), col diritto di provocare un contraddittorio procedimento *ex officio* quei *bills* per i quali egli nutre un sospetto. Poi gli ordinamenti degli affari delle due Camere hanno introdotto, con lodevole gara, un procedimento solidamente ordinato, il quale si oppone molto efficacemente ai raggiiri nei seguenti stadii:

1) Per la preparazione, i progetti ferroviari si devono pubblicare, nelle forme prescritte, col mezzo dei giornali locali, partecipare agli interessati per una prossima espropriazione, depositare presso i segretari delle provincie; oltre a ciò i progetti di strade ferrate presso l'ufficio commerciale e presso altri uffici;

2) Le proposte di concessioni — in forma di petizione con l'aggiunta di un progetto formulato del *private act* — vengono esaminate dall'impiegati versati nel diritto, *Examiners of Standing orders for private bills*. I contraenti devono esporre, in un memoriale, le effettive premesse della loro istanza con l'indicazione dei testimonii, e, dopo l'audizione di repliche contrarie, l'*Examiner* decide, se sieno adempiuti i preliminari; dopo di che è consentita la presentazione alla Camera;

3) Tra la prima e la seconda lettura del *bill* deve essere mantenuto un intervallo determinato, durante il quale esso rimane depositato nel *private bill office*. Dopo la seconda lettura, il *bill* viene trasmesso alla deliberazione della Commissione;

4) La deliberazione della Commissione di tutti i *bills* delle strade ferrate e dei canali spetta ad un *General Committee on railway and canal bills*; dei *bills* sul divorzio al *Committee on divorce bills*; la deliberazione dei rimanenti spetta al *Committee of Selection*. La Commissione generale dei *bills* delle strade ferrate e dei canali raggruppa gli stessi e rimanda gli speciali *opposed bills* ad un *Committee* di 5 membri, il cui presidente è sempre nominato dal *General Committee* e i cui 4 membri vengono nominati dal *Committee of Selection*; i 5 membri della Commissione per gli altri *bills* privati sono nominati dal *Committee of Selection*. Dinanzi a questa Commissione di 5 vengono discussi contraddittoriamente gli *opposed bills* come dinanzi ad un tribunale. Gli interessati oppositori possono produrre una proposta scritta in forma d'una contro petizione, su cui hanno luogo nel termine dell'udienza pubblica la discussione e la produzione delle prove. La Commissione deve inoltre curare che, specie nei *bills* sulle strade ferrate, vengano introdotte certe clausole determinanti, nell'interesse della solidità finanziaria dell'impresa e della sicurezza pubblica. A tenore delle discussioni contraddittorie, vengono fissate le effettive premesse dei *bills*, le clausole particolari vengono approvate, emendate o cassate, e ne è fatta una relazione scritta alla Camera; relazione, che è esaminata di nuovo dal *Chairman of Committees*;

5) Segue l'esposizione della relazione alla Camera, nella quale possono essere introdotte ancora nuove clausole e nuovi emendamenti dopo l'audizione del *Chairman*, il cui giudizio a questo riguardo è, d'ordinario, decisivo. Alla terza lettura, che segue alla fine, non sono ammessi che emendamenti di redazione. Dopo che il *bill* è stato accettato, esso viene trasmesso all'altra Camera, nella quale segue lo stesso procedimento. Nell'anno 1858 fu fatta una convenzione fra le due Camere, in seguito alla quale i *Chairman of Committees* delle due Camere si accordarono, fra altro, di far portare una parte dei *bills* privati anzitutto davanti alla Camera

alta: si stabili, altresì, affine di abbreviare l'andamento degli affari, che fosse presa conoscenza reciproca delle discussioni da parte delle Commissioni della Camera alta e della Camera bassa. L'ordinamento, tuttora in vigore in seguito ai continui miglioramenti introdottivi, è offerto da E. MAX, *Parl. Practice*. 8^a edizione, 1879, parte III. Sulla posizione dei *Referees* confronta specialmente P. P., 1873, LIII, 53; 1876, XIV, 1.

Nella decisione sulle contestazioni elettorali e su numerosi gruppi di *bills* privati non era da fare a meno, praticamente, della solenne ammissione della prova e del giuramento dei testimoni e si batterono vie diverse per renderli possibili, poichè ai *Committees* mancavano gli attributi di un'autorità (*Court*) costituzionale. Per superare quest'ostacolo venne pubblicata una legge nel 1871, la quale autorizza tanto la Camera dei Comuni, come le sue Giunte, a ricevere il giuramento dei testimoni; un'ordinanza analoga era stata pubblicata antecedentemente (21 e 22 Vict. c. 78) per i *Committees* della Camera alta. Però E. MAX, *Parliamentary Practice*, c. 15, attesta che tuttora viene fatto uso dell'obbligo del giuramento nei testimoni soltanto in atti giurisdizionali ed in casi particolari molto importanti (1).

§ 18.

IV. Il Consiglio segreto di Stato, « Privy Council ».

Il *Privy Council*, nello stile ufficiale *Her Majesty's most Honorable Privy Council*, nel suo fiore sotto la dinastia dei Tudor, era un dirigente consiglio, il quale conduceva gli affari del regno sotto la presidenza personale del re:

- 1) come corpo deliberante;
- 2) come tribunale supremo di giustizia amministrativa;
- 3) come suprema autorità amministrativa del regno, molto simile all'antico « Consiglio segreto di Stato », prussiano e in altre maggiori costituzioni politiche della Germania.

Malgrado molte restrizioni, dal periodo degli Stuardi fino ad oggi, è la prima delle antiche autorità costituzionali, la sede sempre nominale del governo dello Stato, tuttora costituita d'alcune facoltà parte legislative, parte giudiziarie, parte amministrative, le quali sono estese di nuovo alla parte essenziale secondo un'esplicazione delle prerogative reali, in molti punti anche mediante recenti statuti parlamentari.

I. In quanto alle funzioni del Privy Council esistono:

- 1) le così dette funzioni legislative dello stesso nel consiglio della regina nella pubblicazione delle ordinanze regie, che, deliberate in forma di *Orders in Council*, vengono poi pubblicate, come *Proclamations* o come *Ordinances*, nel monitore ufficiale. Abbiamo dimostrato più sopra come il dominio di queste ordinanze si sia ingrandito mediante la legislazione parlamentare che si estendeva sempre più lar-

(1) [Per maggiori notizie si veda la citata opera di ESKINE MAX, trad. it., capitoli XXIV e XXVII, pag. 582 e 706].

gamento, come però sieno rimaste delle considerevoli lacune nel dominio degli affari esteri, dell'autorità di guerra e dell'autorità commerciale, come pure il dominio delle leggi e delle ordinanze per le colonie e per la fissazione di domicilio, le quali non hanno una propria Assemblea legislativa. Successivamente il dominio delle ordinanze esecutive, come pure delle ordinanze riservate, in conformità del completamento degli *Orders in Council* riservato in numerosi recenti atti parlamentari (1).

2) Le funzioni giudiziarie del *Privy Council* furono abolite in certa guisa, con l'abolizione della Camera Stellata, mediante lo Statuto del sedicesimo anno del regno di Carlo I, capo I, nel senso, che, dopo l'abolizione della "giurisdizione", nel senso inglese, l'attuale amministrazione centrale è tenuta il più possibilmente lontana dal dominio della interpretazione controversa di leggi esistenti. La massima, nella sua essenza, è condotta così com'essa è formulata da Cox nelle sue *Institutions* (pag. 5): *the administrative bodies discharge those functions of executive government, which do not require for their performance authority to interpret laws*. Tuttavia questa massima lascia aperti alcuni punti. Continua anzitutto ad esistere:

a) Un diritto d'inchiesta del *Privy Council* (senza la presenza del sovrano). Il *Council* forma tuttora un'autorità politica costituzionale, *Court of Record*, per l'istruzione preventiva nel caso di "trasgressioni verso il governo dello Stato", col diritto di ricevere il giuramento, di emanare ordini d'arresto (con riserva dell'*Habeas Corpus*) e di rimettere la causa a dibattimento ulteriore davanti ai tribunali ordinari. Sono questi gli avanzi dell'antica Camera Stellata, fin dove essa si accorda collo Statuto che la aboliva (16 Car. I, c. 10). Negli ultimi tempi è un diritto latente, dove se ne tolgano le nuove competenze delle commissioni reali d'inchiesta, come l'inchiesta sulla malattia morale di Giorgio III, quella sulla pretesa della regina Carolina all'incoronazione nella sua qualità di moglie di Giorgio IV e nei casi di matrimonii illegali nella famiglia reale.

b) Siccome l'abolizione della giurisdizione amministrativa si limita soltanto alle relazioni interne del paese, così rimase sempre al *Council* anche una giurisdizione sugli affari esteri e sul diritto delle genti in affari di conquista, sulle corti giudiziarie nelle colonie e nelle Indie orientali; poi in alcuni domini speciali dell'antica giustizia amministrativa come su dichiarazioni di pazzia e di imbecillità, la suprema istanza secolare sui tribunali ecclesiastici, cioè in domini,

(1) Sulle facoltà legislative del *Council* non tratta BLACKSTONE nella sua esposizione principale dei consiglieri reali, I, c. 5, ma per incidenza nel paragrafo del re come fonte dell'amministrazione giudiziaria, I, pag. 271. Lo sviluppo storico dello stesso è dato da GNEIST, *Storia della costituzione inglese*, §§ 21, 32, 37, 48. Per il rimanente è qui da ricapitolare l'intero § 2 (Legge e ordinanza). Sulle ordinanze del *Privy Council*, che riguardano le quarantene, un ampio materiale è contenuto nel *Parl. Rep.*, 1852, N° 1473; con l'appendice 1854-55, N° 1969.

nei quali la decisione non avviene secondo “ il diritto del paese », e perciò non è questione di una “ interpretazione del diritto nazionale », per parte dell'amministrazione (1).

3) Il supremo governo del regno, come esso venne condotto originariamente nel *Council*, è trasferito attualmente al consiglio dei ministri colle vere funzioni di un'amministrazione centrale, così che le misure generali partono dal consiglio dei ministri, e le meno importanti dai capi dei singoli dipartimenti (§ 13). In certi affari d'una importanza duratura per la famiglia regnante e per lo Stato, e generalmente per quegli atti dello Stato la cui importanza oltrepassa la vita di un temporaneo ministero di partito, si è conservata però la formale cooperazione del *Privy Council*.

a) Gli avvenimenti importanti nella casa reale, matrimoni, consensi di matrimonio, vengono dichiarati in una seduta plenaria del *Council*. Ad un mutamento di trono, il Consiglio di Stato si raduna, pubblica un proclama firmato da tutti i membri presenti, ordina al lord cancelliere la notificazione del gran suggello, proclama il nuovo monarca, rinnova il giuramento ufficiale e il giuramento dei sudditi, dopo di che il sovrano, in adunanza solenne, “ fa una graziosa dichiarazione delle sue altissime intenzioni per la buona amministrazione del paese », e sottoscrive i giuramenti necessari, — cose tutte che vengono poi pubblicate nel Giornale ufficiale.

b) Ad un mutamento ministeriale, i membri uscenti consegnano, in una seduta del Consiglio di Stato, il loro sigillo d'ufficio nelle mani del sovrano, dopo di che vengono introdotti i membri del nuovo gabinetto e ricevono dalla regina in Consiglio i sigilli, indi i nuovi entrati sono obbligati prima a prestar giuramento quali *Privy Councillors*, supposto ch'essi non fossero fino allora membri del Consiglio segreto.

c) Le deliberazioni reali riguardo alla convocazione, alla proroga ovvero alla chiusura del Parlamento sono emanate e proclamate nella forma più solenne di una deliberazione del Consiglio di Stato.

d) Gli sceriffi d'Inghilterra e del Galles sono nominati ogni anno in una seduta del Consiglio di Stato, dopo che sono stati preparati i preliminari a ciò necessari col mezzo d'una giunta più ristretta, composta del lord tesoriere, del lord cancelliere e dei giudici.

(1) Sulle funzioni giuridiche del *Privy Council* confronta BLACKSTONE, I, 231, 232. La massima restrittiva è lo Statuto (16 Car. I, c. 10) che, con la giurisdizione civile e criminale, abolisce principalmente, ogni interpretazione delle leggi nazionali da parte dei Ministri. Gli statuti decisivi per l'odierno *Judicial Committee* sono: 2 et 3 Will., 4, c. 91 (*Jurisdiction in Ecclesiastical causes*), 3 e 4 Will., 4, c. 41 (*Constitution of Judicial Committee*), 6 et 7 Vict., c. 38 (*Procedure and Practice*). 7 et 8 Vict., 69 (*Appeals from Colonial Courts*), 14 et 15 Vict., c. 83 (*Quorum of Judiciae Committee*). Il *Judicial Committee Act*, 1871, l'*Appellate Jurisdiction Act*, 1876, col supplemento 44 e 45, Vict., c. 3.

e) Il conferimento di concessioni spetta, d'ordinario, al Parlamento, nella forma di *private bills*, in quanto riguardino espropriazioni, monopoli e diritti finanziari. Le carte d'incorporazione della Corona non possono accordare nessun diritto di questa specie. Questi diritti, però, sono estesi in casi speciali in modo statutario. La Corona può accordare alle città incorporate regolamenti urbani secondo il *Municipal Corporation Act* del 1835; essa può conferire agli artisti e agli scrittori stranieri privilegi di tutela contro le contraffazioni con promessa reciprocità (1 et 2 Vict., c. 59), e così in alcuni casi analoghi (1).

Ma tutto questo è appena l'ombra di ciò che era anticamente il *Privy Council*. Ed anche il Consiglio di Stato è solo una rispettabile istituzione formale. In realtà, in esso nulla viene discusso e deliberato. Gli atti più importanti del Governo sono proposti prima, ponderati e accettati nel *Cabinet*; la seduta del Consiglio di Stato è la forma, non priva certamente d'importanza, nella quale le deliberazioni ministeriali ricevono la loro sanzione. Le funzioni, che la nuova legislazione affida alla "regina nel Consiglio", sono appunto per questo motivo soltanto amplificazioni dei diritti del Consiglio dei ministri. Per quegli argomenti, però, i quali hanno d'uopo non solo d'una sanzione formale, ma altresì d'un esame preventivo sul fatto e di un'esatta inchiesta giudiziaria, sono stabiliti permanenti *Committees of the Privy Council* (vedi sotto, Sezione IV), nei quali segue la vera trattazione degli affari. Mai o di rado, quindi, si tratta nel *Privy Council* d'un argomento, il quale non sia già stato deliberato precedentemente nel Consiglio dei ministri o nella sezione giudiziaria o in quella istruttoria del *Privy Council*.

II. Il personale del *Privy Council*, nel corso del tempo fino ai nostri giorni, è continuamente aumentato. "I membri vengono nominati dietro un semplice invito della Corona, senza *patent* o *grant*; e, dopo aver prestato il giuramento ufficiale, diventano immediatamente *Privy Councillors* finchè vive il sovrano, che li ha nominati, ma sono revocabili quando il sovrano stesso lo creda opportuno." (Blackstone, I, 230). Di tale qualifica può essere rivestito ogni suddito inglese, con riserva delle restrizioni imposte dall'esigenza del

(1) I poteri amministrativi del *Privy Council* non sono meno limitati dalla massima direttiva, che abolisce il potere di dispensa e di sospensione della Corona. L'importanza primitiva di questi concetti è stabilito da Amos, *Engl. Constitution under Charles II*, pag. 20, nel modo seguente: "The dispensing power consisted in the exemption of particular persons, under special circumstances, from the operation of the penal laws; the suspending power, in nullifying the entire operation of any statute or number of statutes". Il grave abuso di questi poteri da parte di Giacomo II condusse alle ampie discussioni sulla natura di quei poteri nei processi politici di quel tempo (11 *State Trials*, 1166; 12 *State Trials*, 183) ed alla categorica disposizione della dichiarazione dei diritti, la quale priva il *Council* di questi poteri, nessuno eccezzuato.

generale giuramento ufficiale. L'assoluta esclusione, precedentemente in vigore, dei sudditi naturalizzati venne abolita di nuovo mediante lo Statuto del settimo ed ottavo anno del Regno di Vittoria, capo 66, §§ 1 e 2, in quanto una naturalizzazione parlamentare li rendi atti ad occupare un posto nel *Privy Council* (1).

Le considerazioni per l'elezione dei *Privy Councillors* sono tuttora presso a poco le stesse che servivano di norma nel medioevo. Il *Council* deve comprendere i grandi ufficiali temporanei del regno, come pure gli impiegati di secondo grado più importanti per il governo del regno; e, contemporaneamente, anche un certo numero di ragguardevoli membri del Parlamento. Siccome nel corso del tempo il numero degli uffici, e quello dei membri della Paria e del Parlamento sono aumentati, e le nomine durano a vita, così ne è risultato un forte aumento nel numero, e si possono distinguere all'incirca le seguenti categorie:

Sono da porre per primo, come nel medioevo, i capi degli uffici principali, i quali formano il governo temporaneo di sua maestà, quindi 12 o 15 ministri, i quali rappresentano, nella forma moderna, il "Gabinetto". E poichè la nomina è a vita, seguono per ordine tutti i membri di qualsiasi gabinetto precedente, quindi anche i ministri di Stato fuori di servizio.

I capi dipartimentali di certi uffici superiori, anche se non hanno conseguito un posto nel Consiglio dei ministri, sono nominati d'ordinario consiglieri di Stato. Questi uffici sono: il *Master of the Rolls* e alcuni vicecancellieri e *Chief Justices* dei tribunali del diritto comune, il giudice della Corte dell'ammiragliato e del tribunale ecclesiastico, l'*Judge Advocate*, — dal 1843 anche alcuni giudici dei tribunali di Westminster per gli scopi dell'*Judicial Committee*, — lo *Speaker* della Camera bassa, un certo numero di ambasciatori e di generali comandanti, di governatori di grandi colonie, il generale dell'artiglieria,

(1) La qualifica personale per il *Privy Councillor* è tenuta a bello studio indeterminata, per non limitare il giudizio del sovrano. La restrizione sospetta dell'*Act of Settlement*, "che nessuna persona che sia nata fuori dei possedimenti della Corona, se non sia nata da genitori inglesi, non possa esservi chiamata, nemmeno se venisse naturalizzata in seguito a deliberazione parlamentare", fu motivata dalla diffidenza verso il personale olandese che circondava il re, e poi ripetuta di nuovo (1 *Geo. st. 2, c. 4*). Dopo il matrimonio della regina Vittoria col principe Alberto venne pronunciata, con legge speciale (3 et 4 *Vict., c. 1, 2*), una dispensa di quelle clausole, per dare al principe consorte un posto nel *Privy Council*. Quattro anni dopo si venne finalmente alla determinazione di abolire (collo Statuto 7 et 8 *Vict., c. 66*), quella gretta restrizione, la cui ragion d'essere era già cessata da molto tempo, con l'espressa riserva però che una naturalizzazione, ottenuta mediante semplice "certificato del segretario di Stato", non è sufficiente ad ottenere un posto nel *Privy Council*. Con la recente semplificazione del giuramento ufficiale sono cessati gli ostacoli per quei membri che non appartengono alla Chiesa nazionale. In virtù di leggi speciali più antiche le cospirazioni contro la vita, gli assalti, le percosse o i ferimenti erano posti sotto una speciale sanzione penale (5 *Henr. VII, c. 14*; 9 *Anne, c. 16*), abolita più tardi (9 *Geo. IV, c. 31*).

d'ordinario un *Junior Lord* dell'ammiragliato, i tesoriere generali, alcuni sottosegretari di Stato, qualche volta altresì un impiegato superiore civile appartenente al servizio permanente dopo uno speciale ritiro onorato dal servizio dello Stato.

I Pari secolari ed ecclesiastici, finalmente, anche prescindendo dalla parte amministrativa di un ufficio di Stato, sono rappresentati in buon numero. D'ordinario, ne fanno parte i due arcivescovi di Canterbury e di York, il vescovo di Londra, un numero ragguardevole di membri della Paria, i quali predominano per influenza politica o di famiglia, fino alle più alte cime della società, quindi inclusivamente i membri maggiorenni e imparentati colla famiglia reale. Come nei secoli precedenti, la congiunzione del possesso e dell'ufficio, specie per quanto riguarda le due Camere, si fonde, nel *Privy Council*, in un comune posto d'onore per il servizio dello Stato.

Quindi la lista attuale dei consiglieri di Stato comprende circa 200 nomi di membri del *Privy Council* per l'Inghilterra (1). Aggiungasi

(1) Il personale attuale del *Privy Council* rappresenta, nel suo complesso, la parte più influente del servizio dello Stato. Coll'attributo d'onore *Right Honorable*, che i Consiglieri intimi dividono coi gradi inferiori dei Pari, è espresso un grado ufficiale, che corrisponde all'incirca, nella sua importanza sociale, alla "dignità del Consigliere segreto", in Germania, nello stretto senso della parola, e al predicato di eccellenza. La lista del *Privy Council* è però la norma per quegli elementi, dai quali risulta la grande burocrazia del governo parlamentare. Ma la lista ci mostra indubbiamente che l'antica *Gentry* e i Pari conservano, anche dopo il *bill* di riforma, gli alti uffici con proporzionali complementi ancora abbastanza insignificanti della moderna aristocrazia finanziaria. A seconda dei gradi, la lista del 1855 (esaminata più diffusamente nella 2ª edizione di questo scritto) comprende: il principe Alberto, il re del Belgio, 2 arcivescovi, 11 duchi, 14 marchesi, 38 *Earls*, 11 visconti, il vescovo di Londra, 35 Lord, 14 baronetti, 21 cavalieri col predicato di *Sir*, 43 *Esquires*. Fra questi, 55 Pari e figli di Pari devono la loro nomina apparentemente solo alla loro posizione di Pari, 17 entrarono tosto nel *Council* in qualità di ministri di Stato, 14 come ambasciatori, 11 come presidenti dell'ufficio del commercio, 10 come *Judges Advocate* o come grandi funzionari giudiziari scozzesi, 9 come segretari della guerra, 8 come sottosegretari di Stato, 8 come segretari irlandesi, 5 come *Chief Justices*; 4 come lord cancelliere, vice-cancelliere, *Lord Privy Seal*, e come Governatore. Altri 22 membri ne fanno parte nelle qualità seguenti: arcivescovo, tesoriere di guerra, capo dell'ufficio demaniale, generale comandante, direttore generale delle poste, capo dei *Board of Works*, giudice supremo, segretario d'ammiragliato, segretario dell'ufficio dei poveri, Governatore dell'Irlanda, *Speaker* della Camera bassa, presidente dell'ufficio di sanità, cancelliere di Lancastro, cancelliere del Galles, giudice dell'Ammiragliato, supremo giudice ecclesiastico, *Junior Lord* della *Treasury*, *Captain* di *Navy*, tesoriere generale, *Clerk of Parliaments*, *Chief Justice* a riposo, sotto segretario di Stato in pensione. Naturalmente la posizione ulteriore dei nominati a tali uffici è diventata spesso molto più importante. Parrebbe che i 48 membri d'allora senza titolo (*Esquires*) rappresentassero la parte dei supremi servizi dello Stato, ai quali sono saliti, per merito, dalle classi inferiori. Ciò valse pertanto per una sola parte del personale giudiziario, essendo la maggior parte dei rimanenti membri non titolari di famiglie ragguardevoli. — Il *Privy Council*, nel 1879, ha 204 membri: fra cui 5 principi del sangue, 2 arcivescovi e il vescovo di Londra, 12 duchi, 7 marchesi, 30 *Earls*, 16 lordi titolati (delle grandi famiglie dei Pari), 92 *Com-*

inoltre un secondario Consiglio di Stato, di poca importanza, per l'Irlanda. A tutti i membri spetta, precisamente come ai lordi, il predicato di *right Honourable*, il grado di *Baroni* nella Camera alta, e il posto dopo i cavalieri dell'ordine della Giarrettiera e prima dei giudici del regno e dei baronetti. Per tradizione, la nomina è a vita. L'estinzione dell'ufficio, sei mesi dopo la morte del sovrano, non ne muta per nulla la natura, perchè gli antichi membri vengono riconfermati dal nuovo sovrano, come *matter of course*. Una cancellazione dalla lista è atto rarissimo, tale da suscitare uno scandalo. Sotto Giorgio II, vennero radiati lord Bath e lord Sackville; sotto Giorgio III, il duca di Devonshire (1762); l'ultimo esempio data dall'anno 1805. Il posto di consiglieri di Stato corrisponde, fino ad un certo punto, con la stabilità del maggior numero, al *during pleasure* degli impiegati amministrativi di nomina.

Il giuramento ufficiale del *Privy Councillor* è identico al giuramento ufficiale prestato dagli impiegati superiori nel medioevo, con una redazione abbastanza indeterminata, nella quale devono essere espressi contemporaneamente i doveri di un consigliere segreto. I sette articoli del giuramento suonano come segue:

- 1) Consigliare la Corona secondo la migliore scienza e coscienza;
- 2) Consigliare la Corona per l'onore del re e per il benessere comune, non per partigianeria, inclinazione, amore, per farsene merito, per irresolutezza o paura;
- 3) Tenere segrete le deliberazioni del re;
- 4) Evitare le corruzioni;
- 5) Appoggiare le deliberazioni e rafforzarne la esecuzione;
- 6) Resistere a tutte le persone che vi si volessero opporre;
- 7) Sorvegliare in generale, mantenere e fare tutto ciò che un sincero e buon consigliere deve fare per il suo sovrano (1).

Le adunanze del Consiglio per i suoi affari ora molto limitati vengono tenute, secondo il bisogno, ad intervalli di 3 o 4 settimane circa, nella residenza della regina. Precedentemente, nelle convocazioni, i membri prendevano posto a seconda dei loro gradi, ed il più giovine dava per primo il suo voto (2). Secondo la presente consuetudine, i duchi di sangue reale siedono alla destra della regina e, accanto a loro, il lord cancelliere; alla sinistra, il lord presidente, ma nel rimanente, l'ordine secondo il grado non è più norma assoluta. Invece il lord presidente del Consiglio ha diritto della presi-

moners. Questi ultimi rappresentano principalmente i funzionari elevati, mediante gli alti uffici ministeriali e gli alti uffici giudiziari, alla dignità di consiglieri segreti. 20 Membri di questo gruppo sono *Members dell'Iudicial Department*, 4 sono giudici stipendiati in seguito allo Statuto del 34° e 35° anno del Regno di Vittoria, capo 91; la maggior parte degli altri *Commoners* sono caratterizzati col predicativo di *Honourable* come figli di Pari, ovvero come Baronetti o *Knights*.

(1) COKE, 4 *Inst.*, 54; confr. *Parl. P.* 1876 [223].

(2) Secondo il sistema seguito nel Consiglio di Stato italiano ed in altri

denza. " Egli aspetta la regina alla tavola del Consiglio, propone gli affari che devono essere trattati e ne riferisce alla regina „ Vengono poscia presentate, per ordine, le deliberazioni già preparate alla formale sanzione " della regina nel Consiglio „; vengono emanati per l'esecuzione gli ordini urgenti del Consiglio di Stato, e trasmessi al relativo dipartimento amministrativo per le ulteriori disposizioni. Nessun membro si presenta, se non è invitato dal lord presidente in nome della regina. Nei casi ordinari, gli inviti sono diramati ai ministri, ai grandi impiegati della Corte ed all'arcivescovo di Canterbury; di questi però suole comparire un numero assai ristretto. Nei casi straordinari, i ministri stabiliscono a chi debbano essere diramati gl'inviti. È soltanto indispensabile, secondo l'usanza, la presenza di 6 *Privy Councillors* e del *Clerk of the Council*, la cui firma è sufficiente per autenticare gli atti del Consiglio. Molte sedute per gli affari correnti consistono in un colloquio tra il lord presidente ed un segretario di Stato, in seguito a cui si radunano i 6 membri indispensabili.

III. Ufficio del Consiglio di Stato, "*Privy Council Office* „ — Il *Privy Council*, come nucleo, ha uno stabile ufficio per mantenere l'uniformità nelle deliberazioni e per provvedere alla spedizione in *Council* di quegli ordini, i quali non spettano ad alcun dipartimento amministrativo speciale. Si compone soltanto del lord presidente come capo e di due *Clerks* superiori per la segreteria.

Il presidente del *Privy Council*, secondo l'ordine di rango (31 *Henr. VIII, c. 10*), è il terzo impiegato superiore dello Stato, nominato per regia patente sotto il gran sigillo. Prima del *bill* di riforma, l'ufficio aveva il valore d'un posto onorario per un membro alto-lucato della Camera dei Pari, e venne occupato, per la prima volta, da un *Commoner* nella persona di lord John Russel. Compito speciale del *President* è la presidenza nelle adunanze formali del Consiglio di Stato, come pure il " riferire „ al sovrano in caso sia assente, su tutti gli affari trattati in Consiglio. Il presidente, in ogni caso, è responsabile delle deliberazioni prese con la sua adesione ed ha diritto di nominare alcuni funzionari nel suo ufficio. Ma non essendo a questo legato alcun dipartimento amministrativo, il lord presidente, nella sua posizione odierna, appare come un ministro di Stato senza portafoglio, il quale percepisce come tale l'emolumento meschino di 2000 lire sterline, sebbene effettivo membro sia di ogni gabinetto.

Gl'impiegati del segretariato sono 2 *Clerks of the Council*, nominati sotto il gran sigillo, i quali, col titolo modesto di *Clerk*, percepiscono lo stipendio dei sottosegretarii di Stato. Essi fungono da segretarii nelle sedute, confermano con la loro firma gli ordini e i decreti del Consiglio, e sono inoltre *ex officio* i segretarii di tutte le commissioni. Il primo *Clerk* è capo ufficio del personale subalterno; e taluni decreti, emanati in nome del suo ufficio, vengono effettivamente spediti da lui solo; a mo' d'esempio, gli ordini con cui ven-

gono liberate dalla quarantena le navi. I semplici affari ordinarii li sbriga da sè; altri, dopo avere consultato il Ministero dell'interno, delle Colonie o l'ufficio del commercio (1).

IV. Commissioni del Consiglio di Stato, « *Commissions of Inquiry* ». — Il *Privy Council* aveva ne' suoi principii, nel secolo XIII, una forma molto instabile, con numerose commissioni e delegazioni, che, nel corso del tempo, diventarono ufficii permanenti. Questo sistema delle delegazioni è ora bensì assorbito dalla potenza maggiore del parlamento, ma non è radicalmente abolito. Con l'abolizione della Camera stellata non è cessato il diritto d'inchiesta, cioè, l'ufficiale constatazione dei rapporti più svariati nella Chiesa e nello Stato. Questi diritti d'inchiesta, come pure gli avanzi degli antichi poteri giurisdizionali ed amministrativi, formano tuttavia, presi nel loro complesso, una cerchia d'affari, che non si risolvono affatto nelle cerimoniali sedute del Consiglio di Stato, ma presuppone un esame materiale per le trattazioni oggettive ed un personale speciale. Come già nel medioevo, si possono dividere gli affari in transitorii e periodici. I primi appariscono, d'ordinario, quali temporarie *Commissions of Inquiry*; i secondi hanno avuto di nuovo, nel secolo XIX, la forma di permanenti commissioni del Consiglio di Stato. In ambedue gli ordinamenti i membri del gabinetto temporaneo non sono però distribuiti in modo preponderante, bensì i *Privy Councillors* in più vasta scala, e gl'impiegati tecnici.

Il sistema delle commissioni d'inchiesta, *Commissions of Inquiry* (2)

(1) Fino al 1808, tutto l'ufficio del Consiglio di Stato era composto d'impiegati stipendiati. I *Clerks in ordinary* venivano a percepire una somma di due a tremila lire sterline. (*Rep. Misc. Exp. 1848, I, 285*). In seguito, gli stipendi sono diminuiti. Nel bilancio attuale, il *Privy Council Office* forma un capitolo speciale (Classe II, n. 6), nel quale sono registrati i seguenti impiegati: *Lord President* (2000 lire sterline), *Clerk of the Council* (1200 lire sterline), *Deputy Clerk* (200 lire sterline), *Registrar of Privy Council* (1000 lire sterline), *Medical Officer of Privy Council* (1500 lire sterline), *Receiver ou Clergy Returns* (500 lire sterline). In questo bilancio è incluso l'ufficio dell'*Judicial Committee*, al quale spetta specialmente il *Registrar*. Al presente, è separato il bilancio del dipartimento dell'istruzione e, da lungo tempo, il bilancio dell'ufficio del commercio. Il *Medical Officer* annesso al *Privy Council Office*, deve presentare, in base al *Public Health Act 1858*, una relazione annuale. Fanno parte di questa sezione speciale 17 impiegati subalterni per l'amministrazione delle quarantene, 27 per le cose di veterinaria. Il bilancio del 1880-1881 comprende ancora il Presidente (2000 lire sterline), il *Clerk of the Council* (1700 lire sterline), e il *Deputy Clerk* (2000 lire sterline), il *Registrar* per gli affari giudiziari e 88 impiegati inferiori. Vi si aggiungono inoltre 17 impiegati di sezione per l'amministrazione delle quarantene e 27 impiegati per il dipartimento veterinario.

(2) Il sistema delle *Commissions of Inquiry* è trattato da Cox, *Institutions*, pag. 155, 156. Confronta *Report on Miscellaneous Expenditure 1848*, vol. I, pag. 222 e seguenti. L'ordinamento di tali Commissioni è suggerito ed autorizzato di bel nuovo particolarmente dalle deliberazioni parlamentari e dagli indirizzi. La forma attuale sembra datare dai tempi di Enrico VII. Nominate con decreto reale munito del gran sigillo, o con un semplice *sign manual*, il sovrano autorizza determi-

è basata sul permanente diritto costituzionale della Corona d'incaricare il Consiglio di Stato d'un' "inchiesta e della corrispondente relazione", su qualunque possibile oggetto, col diritto all'assunzione di testimonii che devono prestare giuramento. Ogni petizione, ogni reclamo ed ogni aggravio, per i quali i tribunali ordinarii o i dipartimenti amministrativi non offrono un rimedio costituzionale, possono essere indirizzati, nella forma medioevale, ad una commissione d'inchiesta; a mo' d'esempio allo scopo di un'inchiesta sulle condizioni locali per la proposta di concedere l'ordinamento di città, ecc. All'atto dell'incoronazione è nominata, negli ultimi tempi, una *Court of Claims* con carattere analogo. Con attività quasi regolare esisteva per lo innanzi una commissione per gli affari riguardanti le quarantene; affari, che venivano sbrigati da un segretario. Gli svariati bisogni di riforma nello Stato e nella Chiesa hanno aumentato in modo considerevole, negli ultimi tempi, il numero di queste commissioni d'inchiesta per la preparazione di alcuni progetti di legge ed hanno dato occasione a pubblicare, negli Atti parlamentari del 1856, un elenco delle commissioni nominate fin dal 1830. Delle temporanee Com-

nate persone nominate nella Commissione a stabilire ufficialmente un rapporto degli affari più strettamente indicato ed a riferirne alla Corona. I commissarii sono autorizzati alla corrispondenza scritta con l'autorità, con le persone private, specialmente coi periti nella materia, all'esame di atti e di carte, come pure a conseguire la forzata testimonianza con giuramento e all'assunzione di altre prove. I membri, d'ordinario, sono onorarii; alle volte diarie, o per lo meno, ricevono il rimborso delle spese. Il segretario della Commissione viene nominato direttamente, ovvero è conferita ai Commissarii l'autorizzazione di nominare essi stessi il loro segretario. Le spese inerenti sono rimborsate dalla *Treasury* e occorre per questo senza dubbio un voto parlamentare. Controversa è la questione, se, senza un Atto del Parlamento, possa venir conferito alle Commissioni un diritto coercitivo per ottenere informazioni, specialmente per l'assunzione di testimonii con giuramento. Per il parere negativo viene citata una memoria nel *Law Magazine*, vol. XV, 1851. Ma, per quanto mi sembra, nei passi ivi citati si tratta di *Commissions*, le quali subentrano in luogo delle *Courts* sussistenti costituzionalmente, o mediante le quali dovevano essere imposti al popolo nuovi aggravii. Il diritto della Corona alle *Inquests* ufficiali e il diritto alla delegazione di tutti i poteri regii, la formazione storica del *Council* e delle sue delegazioni appoggiano decisamente l'opinione affermativa, e queste Commissioni hanno trovato nella pratica una pronta accoglienza. In questo senso si esprime anche il *cit. Report*, 222. — La nota, contenuta nei *Parl. Pap.* 1856, N. 415, delle *Commissions* nominate fin dall'anno 1830 ha importata la spesa complessiva di 768.488 lire sterline. Le più ragguardevoli per esempio, per ordine di tempo, sono:

Constabulary Force Commission, 1839. *The Fine Arts Commission*, 1841. *Metropolitan Improvement Commission*, 1842. *New Palace Commission*, 1848. *Subdivision of Parishes Commission*, 1849. *Courts of Law Commission*, 1850. *Commission for the Exhibition of 1851*. *Oxford University Commission*, Agosto 1850. *Cambridge University Commission*, 1850. *Chancery Commission*, 1852. *County Courts Commission*, 1853. *Maynooth College Commission*, 1853. *Newcastle Cholera Commission*, 1853. *Registration of Title Commission*, 1854. *Army Promotion Commission*, 1854. *Statute Laws Consolidation Commission*, 1854. Le *Commissions* più recenti si possono scorre nel bilancio annuale, Classe VII, n. 2.

missions of Inquiry si può prender visione nel bilancio corrente; e così, in quello del 1880-81 di una commissione per la riforma universitaria, per la legislazione ferroviaria, per l'*agricultural Depression* etc., colla spesa complessiva di 41,411 lire sterline (tra le quali 8000 lire sterline di fondi a sua disposizione).

Ancora più importanti sono le Commissioni permanenti *of Council*, che, dall'antichità in poi, la Corona aveva il diritto di formare in virtù delle sue prerogative. Siccome però vennero progettati svariati allargamenti, tanto nel campo dell'amministrazione quanto in quello della finanza, così queste commissioni sono organizzate in modo preponderante in virtù di nuove leggi parlamentari. Il loro personale, specialmente il personale d'ufficio, si connette soltanto in parte col *Privy Council*. Quindi esse contengono già le basi, più o meno complete, di nuove e stabili autorità. A queste appartengono:

1) L'ufficio del commercio, il cui personale esecutivo è presentemente staccato del tutto dal *Council*, ed in realtà, forma uno speciale ministero del commercio con le relative autorità inferiori; ministero, del quale si tratterà nel capitolo VII della parte speciale;

2) L'*Education Department*, che sorse fin dal 1856, con la nomina di un vicepresidente del *Council* per la ripartizione delle somme accordate dal Parlamento per sussidiare l'istruzione elementare, da cui è risultato, dopo pochi anni, uno speciale, indipendente dipartimento ministeriale dell'istruzione pubblica; ed anche di questo si tratterà nel cap. X della parte speciale.

3) La sezione giudiziaria, la quale, in virtù della recente legislazione, ha conseguito la forma di una Corte d'appello uscita dal Consiglio di Stato, che, come tale, resta unita col Consiglio di Stato, e perciò merita di essere qui esaminata. Nell'ordinamento burocratico, gli atti di questa commissione sono designati come "Atti dei Lordi del Consiglio", all'opposto degli ordini del Consiglio segreto, i quali vengono emessi "dalla regina col consenso del suo *Privy Council*".

V. La sezione giudiziaria, "Judicial Committee of the Privy Council". — Anche dopo l'abolizione della Camera stellata, in virtù dello Statuto del decimosesto anno del Regno di Carlo I, capo 10, il *Privy Council* conservò la sua competenza sulle seguenti materie giudiziarie:

1) Appelli della Corte dell'ammiragliato, della Corte delle prese e dei tribunali del vice-ammiragliato in affari di marina.

2) Appelli superiori contro decisioni civili dei tribunali nelle colonie e nelle Indie orientali. In casi poco consueti può esercitare anche una giurisdizione di prima istanza (*original jurisdiction*) su controversie fra due provincie dell'America settentrionale e sulle controversie relative a Carte coloniali e ad antiche concessioni feudali.

3) Appelli su dichiarazioni di pazzia e d'imbecillità, che, secondo

il sistema feudale della tutela, sono stati considerati da tempi remoti come uno *special flower of prerogative*.

4) Gli appelli superiori contro le decisioni dei tribunali ecclesiastici, per i quali sussisteva (25 Hen. VIII, c. 19; 8 Eliz., c. 5), una commissione speciale, *Court of Delegates*. In virtù dell'atto del secondo e terzo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 92, questa Corte venne abolita e gli appelli contro i processi in materia ecclesiastica e marittima vennero trasferiti al Consiglio di Stato. Nelle sentenze contro ecclesiastici ordinati, per trasgressioni contro le leggi ecclesiastiche, accedono al tribunale gli arcivescovi ed i vescovi, che sono membri del *Privy Council*.

5) Sono di sua competenza anche tutti gli altri appelli " i quali vengono portati dinanzi alla regina nel Consiglio contro qualunque sentenza o decreto di un giudice o di funzionarii giudiziarii, e contro tutti gli altri affari, che la regina nel Consiglio trovasse opportuno di assegnare a questa sezione. Questo non si considera come un allargamento della giurisdizione del Consiglio, ma soltanto vuol dire, che tutti i casi giurisdizionali, che appartengono costituzionalmente al *King in Council*, sono trasmessi brevi mano all'*Judicial Committee*; quindi, tutte le giurisdizioni ancora esistenti devono essere fuse in questa commissione. In sèguito a leggi speciali sono tuttora trasmesse a questo ufficio: la proroga del periodo per le patenti d'invenzione (5 et 6 Will. IV, c. 83; 2 et 3 Vict., c. 67; 7 et 8 Vict., c. 69, s. 2); le licenze per la ristampa dei libri secondo l'atto sulla stampa (5 et 6 Vict., c. 45, s. 5), e l'emanazione di ordinanze in materia di diritto internazionale di stampa (7 et 8 Vict., c. 12).

Gli affari giudiziari di questa specie vennero trattati nell'antica forma del pronunciamento d'una sentenza d'un *Committee of the whole Privy Council* (1). Ma con la legislazione degli ultimi tempi (3 et 4 Gugl. IV, c. 41) è istituita appunto per queste materie la commissione permanente, organizzata come una stabile Corte d'appello. La forma di una giustizia amministrativa venne conservata in quanto le decisioni sono pubblicate con una relazione, su cui la regina decide con un " Decreto in Consiglio „. Più tardi questa formalità venne lasciata da parte in forza dell'atto del settimo ed ottavo anno del Regno di Vittoria, capo 49, secondo il quale ogni caso speciale d'appello venne trasmesso, soltanto mediante ordine speciale, al Consiglio per la relazione. Corrispondentemente al più antico procedimento di formazione delle autorità inglesi, è sorta una Corte ordinaria d'appello, il cui personale e il cui procedimento sono stabiliti ancor più strettamente in alcuni statuti complementari.

Membri della Commissione giudiziaria sono, secondo la legge: il temporaneo lord presidente del *Council*, il lord cancelliere e tutti i

(1) COKE, 3 Inst. 182; 4 Inst. 152.

consiglieri di Stato, i quali coprono od hanno coperto precedentemente gli uffici di lord guardasigilli, primo lord Commissario del gran sigillo, presidente o giudice del *King's Bench*, del *Common Pleas* ovvero della *Court of Exchequer*, *Master of the Rolls*, vice-cancelliere o giudice d'appello nei casi curiali (*Lord Justice*), presidente della Corte per i fallimenti, giudice della Corte delle prerogative e dell'ammiragliato, o della *Court of Probate*. A questi consiglieri di Stato, con la qualifica di giudici, la Corona può aggiungerne altri due, oltre a due consiglieri di Stato, i quali sieno stati giudici nei possedimenti oltre mare della Corona. Per la legalità delle decisioni della Corte sono sufficienti però tre membri oltre il presidente.

Il procedimento è analogo a quello dei tribunali ordinari, con udienza pubblica ed assunzione delle prove dopo prestazione del giuramento, e col diritto, a seconda delle circostanze, di motivare, col mezzo di un giuri, la determinazione della *question of fact*. Indicazioni complementari sulla *Practice* sono contenute anche negli Statuti del terzo e quarto anno del Regno di Guglielmo IV, capo 12, e del sesto e settimo anno del Regno di Vittoria, capo 38, come pure nei frammenti di alcune leggi successive (1).

Come appendice al *Privy Council* sono infine da aggiungere:

VI. Il Lord Privy Seal ed i ministri senza portafoglio. — Nel corso del sec. XIX è accolto più d'una volta nel gabinetto un influente membro parlamentare come ministro senza portafoglio. Egli ha allora, quale *Privy Councillor* gratuito, soltanto un posto per l'amministrazione temporanea. Dovendo questo posto essere retribuito, cotesto uomo di Stato deve occupare quello di *Lord President of the Council*, ovvero un dipartimento secondario, come quello di tesoriere, di cancelliere del ducato di Lancastro, o di sovrintendente alla zecca, ufficio affatto nominale.

Membro essenziale del Consiglio di Stato e del Gabinetto è però sempre il *Lord Privy Seal*, che non presiede ad alcun dipartimento amministrativo. Oltre al giuramento nella sua qualità di consigliere intimo, presta un giuramento speciale per il sigillo segreto, giuramento che consta di 4 parti:

(1) Della cerchia degli affari giudiziarii del *Council* tratta la Monografia di JOHN FR. MACQUEEN: *A. Practical Treatise on the Appellate Jurisdiction of the House of Lords and Privy Council*, London, 1842, 8°. Confronta Cox, *Institutions*, 488-492. Una esposizione dei casi d'appello pendenti al 15 febbraio del 1837 è data nei *Parl. Pap.*, 1840, N. 615 e in relazioni ulteriori. Grandi difficoltà pratiche risultarono in tutti i tempi dalla varietà multicolore d'una Corte d'appello, la quale deve decidere ora secondo il diritto olandese o spagnuolo nelle Colonie, ora secondo il Corano o secondo le leggi di Manù nelle Indie orientali, ora secondo l'antico diritto feudale francese nel Canada o nelle Isole del Canale. Colle lungagini e col dispendio della procedura la cerchia d'affari della sezione giudiziaria non è punto vasta. L'ufficio di protocollista nei tempi prefissi per l'udienza, di speditore, per la fissazione delle spese e per gli altri affari d'ufficio è presentemente esercitato dal *Registrar* (1000 lire sterline) con funzioni analoghe a quelle degli antichi *Masters in Chancery*.

1) di esercitare ed amministrare l'ufficio di guardasigilli segreto con la maggior scienza e coscienza, sinceramente, rettamente e imparzialmente;

2) di fungere con passione ed amore, non per lo stipendio, e senza incertezza o timore dinanzi a qualsivoglia persona;

3) di procurare specialmente che il predetto sigillo segreto in tutti i luoghi, dove si reca, venga usato e custodito in modo che nessuno debba intraprendere, sigillare o imprimere nulla con esso senza ordine speciale del re, senza che egli v'abbia dato il suo assenso o ne sia a conoscenza;

4) di osservare, adempiere e fare tutto ciò che spetta all'ufficio di guardasigilli. Sussiste tuttora, come fu celebrata da Coke, la serie di ufficii subordinati sistematicamente fra di loro, per i quali devono passare tutte le concessioni del re, ed essere iscritte e registrate. Tutti questi impiegati devono "esaminarle esattamente e darne relazione al re, se vi si contenga qualche cosa di illegale e di inadatto per la concessione". Questo procedimento, introdotto originariamente per l'ordinamento degli affari nel Gabinetto del re, serve ai nostri giorni ad un più rigoroso controllo dell'identità nelle norme del ministero di partito, semplificate alquanto di nuovo in virtù dell'atto del quattordicesimo e quindicesimo anno del Regno di Vittoria, capo 82. I veri affari si riducono ad una o due operazioni di sigillo alla settimana. Il bilancio relativo comprende il *Lord Privy Seal* (2000 lire sterline) con due *Clerks*. Tuttavia la conservazione di quest'ufficio è tuttora reputata importante; abbisognando, ogni Gabinetto di alcuni ministri senza portafoglio per il governo degli affari che vanno crescendo su scala sempre più vasta, tanto nel campo parlamentare quanto in quello amministrativo (1).

§ 19.

V. Passaggio dal Privy Council al moderno Gabinetto.

Senza che avvenisse alcun mutamento nella costituzione e nelle leggi amministrative, gli affari politicamente importanti del governo

(1) *Report on Salaries 1850*, pag. 148. Sulla posizione giuridica del *Lord Privy Seal* confronta COKE, 2 *Inst.*, 555; BLACKSTONE, II, 346, 347. In forza dello Statuto semplificativo (14 et 15 *Vict.*, c. 82), i *Clerks of the Privy Seal* e i *Clerks of the Signet* vennero aboliti come inutili sinecure. — Per lo innanzi i brevetti di concessione dovevano essere approvati prima dal segretario di Stato, e precisamente dal *Signet Office*, poi passati al *Lord Privy Seal*, sotto forma di *Signet bills*, e autenticati dal sigillo a mano e dalla firma del *Clerk of the Signet*. Su questo documento, che era il *warrant* del *Privy Council*, veniva preparato poscia un *Privy Seal Bill* e spedito, dopo l'applicazione del sigillo privato, all'ufficio del gran sigillo del Lord cancelliere). — Per l'Irlanda il sottosegretario di Stato irlandese è, contemporaneamente, Guardasigilli *ex officio*.

dello Stato vennero trasferiti, nel corso del secolo XVIII, dal grande e collegiale Consiglio di Stato, ad una giunta più ristretta del Consiglio di Stato, cioè, al Consiglio dei Ministri, il Gabinetto nel significato inglese. Tutto ciò che, nel 1808, si è compiuto in Prussia *per saltum*, lo scioglimento del « Consiglio segreto di Stato », e la sua sostituzione con 5 capi dipartimentali, o ministri di Stato, in Inghilterra si è formato con un processo lento che si svolge da più d'un secolo.

Nel secolo XVIII la preponderanza continuamente crescente del Parlamento dimostra come sia impossibile che uno stabile e supremo Collegio di governo ed un Parlamento possano esistere l'uno accanto all'altro; consistendo quest'ultimo in una stabile Camera alta e d'una Camera bassa scelta ogni 7 anni. Volendo che l'azione dello Stato non si arrestasse, era necessario dare ad una parte una forma mobile e pieghevole; e questa parte arrendevole era il *Privy Council*, dopo che l'amministrazione dello Stato, per una serie di circostanze (1), era diventata dipendente dalle deliberazioni del Parlamento: dipendenza, che, di decennio in decennio, si fece sempre più grande.

Nel secolo XIX vi si aggiunsero i grandi problemi di una energica riforma sociale, che stabiliva in Inghilterra, del pari che in Francia e in Germania, un'amministrazione centrale nella mobile forma di un Consiglio di ministri con separati dipartimenti speciali. Questo sviluppo ulteriore, progredendo di decennio in decennio, ha quasi assimilato il Consiglio dei ministri in Inghilterra ai dipartimenti ministeriali del continente.

Nella pratica dell'amministrazione dello Stato, questi due mutamenti vennero prevalendo col tacito riconoscimento del Parlamento, senza che se ne sia creduta necessaria una legale sanzione ed una ragione teorica. Di fatto, da più che 100 anni il *Privy Council* non è più, come tale, la sede dell'attivo governo dello Stato; lo è invece una giunta più ristretta, unita da un programma di partito, di *Privy Councillors*, che si sono spartiti fra di loro i posti principali dell'amministrazione centrale e conducono il governo dello Stato come *Her Majesty's Government*, o Gabinetto, — chiamato, nella consuetudine comune, anche col nome di Ministero. Ma l'uso del linguaggio giuridico ed ufficiale non conosce nè la parola ministero, nè la parola ministro. Le sedute amministrative di questo Consiglio di ministri sono conferenze informi senza la presenza del sovrano. Ciascun ministro vi è invitato secondo l'uso, non viene ammesso verun segretario, non si redige nessun verbale ufficiale e viene conservato il segreto anche verso i colleghi di secondo grado. Tali sedute ministeriali seguono, su invito di un membro qualsiasi, regolarmente una volta per settimana; spesso, anche due e tre volte nel tempo della sessione parlamentare, mentre durante le vacanze parlamentari si convoca a più lunghi intervalli. Le deliberazioni prese vengono presentate, a

(1) Si veda quanto è detto a pag. 86, 87.

seconda delle circostanze, al sovrano nelle udienze private, od eseguite direttamente dal ministro, dal cui dipartimento dipendono; ovvero sono portate, per la sanzione, nel "Consiglio di Stato". Quando, in base alle esistenti leggi amministrative, occorre una deliberazione del Consiglio di Stato, si raduna di quando in quando un certo numero di ministri ad una seduta formale sotto il nome di *Privy Council*, chiamandovi due *Privy Councillors*, appartenenti all'amministrazione temporanea o due *Privy Councillors* liberi, e un segretario (*Clerk of the Council*). Le deliberazioni già prese hanno qui la loro sanzione formale quali deliberazioni del Consiglio di Stato, nei casi più importanti anche sotto la presidenza personale del sovrano, e vengono così pubblicate nel Diario ufficiale. Il Consiglio di Stato è diventato, quindi, un'assemblea nominale per la formale ratifica e pubblicazione di quelle deliberazioni ministeriali, che, secondo la costituzione, devono emanare dal "Consiglio", o dal "re nel Consiglio".

I membri di questo Consiglio di ministri non sono determinati più da gran tempo secondo la sfera e la serie graduale degli impiegati superiori, così com'era stabilito dalla legge del trentunesimo anno del Regno di Enrico VIII, capo 14, bensì a seconda dei bisogni dell'amministrazione dello Stato e del loro rapporto col Parlamento. S'intende da sè come appartenga al Gabinetto il *President of the Council*, quale anello formale di congiunzione tra *Council* e *Cabinet*. Così pure il *Lord Privy Seal*, quale ministro di controllo per tutti quei decreti che passano per il gran sigillo. Appresso abbiamo i 7 dipartimenti ministeriali, che si erano formati alla fine del sec. XVIII, come gli ufficii competenti, e propriamente:

- 1) La *Treasury* col primo lord tesoriere e cancelliere del tesoro;
- 2) L'ufficio del Lord cancelliere;
- 3) Il primo lord dell'ammiragliato, d'ordinario, membro del Gabinetto;
- 4) Il generale d'artiglieria, sovente, membro del Gabinetto;
- 5) Il segretario di Stato dell'interno;
- 6) Il segretario di Stato degli affari esteri;
- 7) Il segretario di Stato delle colonie.

Esistevano inoltre dipartimenti secondarii di data più antica o più recente, il cui capo poteva avere un posto nel Gabinetto; e tale posto venne spesso conferito per assicurare agli influenti membri del partito un voto nei consigli ministeriali, avendo anche riguardo talvolta alle nuove riforme progettate in un dipartimento. Questi ufficii, i cui capi possono avere o pur no un posto nel Gabinetto, sono: il direttore generale delle Poste, il presidente dell'ufficio del commercio, il presidente dell'ufficio di controllo delle Indie orientali, il segretario della guerra, il segretario in capo per l'Irlanda, il sovrintendente alla zecca, il commissario in capo demaniale, forestale e dei lavori pubblici, il cancelliere del ducato di Lancastro, il *Judge*

Advocate General, il *Commander-in-Chief* dell'esercito (Wellington), qualche volta anche il *Lord Chief Justice*, ciò che non è più avvenuto però dal tempo del Lord Mansfield e di Lord Ellenborough. In questa cerchia amplissima non si affermano esattamente nè il numero, nè la specie degli ufficii, ma si afferma soltanto in generale che, presentemente, 12 o 15 funzionari principali dello Stato formano d'ordinario il ministero attivo, nel quale, secondo l'organico presente, i ministri principali godono uno stipendio di 5000 lire sterline e i meno importanti il minor stipendio di 2000 lire sterline.

La stessa considerazione, che alla formazione del Gabinetto ammette i capi d'alcuni dipartimenti nella ristretta cerchia della deliberazione, porta però con sè, che, ad un mutamento del sistema amministrativo, gli stessi capi ne escano. Con una serie di precedenti si è formata, fin dal secolo XVIII, la pratica del mutamento ministeriale, in guisa che il così detto *Premier* offre le sue dimissioni e consiglia la Corona di affidare ad un altro uomo di Stato la formazione di un nuovo ministero. Ma il mutamento dei ministri si estende a ben maggiore larghezza. L'esperienza delle amministrazioni dello Stato ha mostrato, nel corso del tempo, quali ufficii secondarii vengano d'ordinario conferiti in seguito al mutato sistema di un'amministrazione ministeriale. Senza nessuna norma legale si è formata l'usanza costituzionale, che, col gabinetto, esce e subentra un numero da tre a quattro volte maggiore di impiegati dello Stato, di secondo e terzo grado. Ne fanno parte gli ufficiali di Corte, i sotto segretarii di Stato, i capi dei *Boards* superiori, i *Law Officers* della Corona, così che la lista più ampia comprende circa 60 persone, le quali vengono considerate consenzienti alle norme più importanti. Prendendo a base il raggruppamento degli ufficii dello Stato esposto nella parte storica, il cambio di ministero suole comprendere i seguenti impiegati superiori:

- I. Il *Lord President of the Council* e il *Lord Privy Seal*;
- II. Il *First Lord of the Treasury* e il cancelliere del tesoro;
- III. I 3 antichi segretari di Stato (*Home, Foreign, Colonial*) e il sotto segretario di Stato parlamentare di ciascuno dei tre dipartimenti;
- IV. Il *Secretary for War* (per lo innanzi *Secretary at War*), il *Paymaster General*, l'antico generale d'artiglieria ed il suo collegio, il primo lord, gli *Junior Lords* e il primo segretario dell'ammiraglio;
- V. Il presidente dell'ufficio del commercio, il capo dell'amministrazione delle Indie orientali, il presidente ed il segretario parlamentare dell'antico ufficio dei poveri, il presidente dell'antico ufficio di sanità, ai nostri giorni del *Local Government Board*;
- VI. Il lord cancelliere, il cancelliere di Lancastro, l'*Attorney General*, il *Solicitor General* e l'*Judge Advocate General*;
- VII. I principali funzionarii di Corte: *Lord Steward*, *Comptroller*, *Treasurer*; *Lord Chamberlain*, *Vice-Chamberlain*, due *Captains* della

Guardia del corpo, i *Lords in Waiting*, le *Mistress of the Robes*; il *Master of the Horse*, il *Chief Equerry*, il *Master of the Buckhounds*;

VIII. Nell'amministrazione scozzese mutano il *Lord Advocate* ed il *Solicitor General*;

IX. Nell'amministrazione irlandese: il *Lord Lieutenant*, il *Lord Chancellor*, il *Chief Secretary*, l'*Attorney General* e il *Solicitor General*.

Ogni nuovo ministero porta inoltre con sè i proprii ministri di Stato, e ciascun ministro ha per lo meno un nuovo sotto segretario di Stato, con nuovi segretari privati, per lo meno un membro principale delle *Commissions* più importanti o dei *Boards* ed un nuovo ufficio di procuratore generale. Le altre autorità centrali sono permanenti: quindi per lo meno un sotto segretario di Stato per ogni dipartimento, gli altri *Commissioners*, giustizieri, consiglieri, giureconsulti; tutto il personale d'ufficio; tutta l'amministrazione provinciale, circolare e locale. Già si comprende, che il cambio dei ministri non tocca punto, o quasi, il dominio dei tribunali del diritto comune e l'amministrazione della Chiesa nazionale. Nella vasta cerchia del *permanent service*, il sistema del governo di partito si limita ad attribuire a questo gli uffici che diventano vacanti.

Il pensiero fondamentale di questo mutamento ministeriale e burocratico, nella sua origine come nella sua formazione progressiva, ha per obbiettivo di assicurare un'armonica volontà dello Stato. Siccome un Governo parlamentare, in causa del continuo movimento reciproco tra Stato e società, con la sua duplice posizione verso l'alto e verso il basso, verso la monarchia e verso le classi governate, si divide in due o più parti, così fin dal secolo XVIII si sperimentò che la necessaria unità d'azione si poteva raggiungere soltanto quando il temporaneo Consiglio di Ministri venisse formato di uomini, i quali si accordassero specialmente sulle norme principali del governo, ed avessero per ciò assicurata una maggioranza in ambedue le Camere del Parlamento, o fossero in grado di ottenerla. Le così dette coalizioni, con siffatte circostanze, non potevano mai durare a lungo. La coalizione di principii fondamentali opposti suspenderebbe, se durasse a lungo, perfino tutti gli atti del potere dello Stato. Non si può fare a meno di ricordare nuovamente, che questo sistema ha raggiunto il suo sviluppo dopo che l'indirizzo delle amministrazioni della guerra, della giustizia, della polizia, della finanza e della polizia ecclesiastica — e l'esistenza dell'amministrazione della contea, della città e della parrocchia vennero rese indipendenti dalla temporanea amministrazione ministeriale. Il mutamento di ministero denota nuovi principii di governo, che si attivano con nuovi progetti di legge, con nuove norme della politica finanziaria, coloniale od estera, in nessun modo però con massime diverse e mutabili nell'interpretazione e nell'applicazione delle leggi esistenti.

Il sistema del mutamento di ministero inglese. Per la formazione del Gabinetto posso rinviare alla esposizione storica ed a

GNEIST, *Storia della Costituzione inglese*, § 48, 49. Tutti i ministeri che si sono succeduti l'uno all'altro, sono ritornati alla stessa pratica, e il *Chief Justice*, poi lord cancelliere, lord Campbell ha riconosciuta la massima, che l'attuale azione del Gabinetto debba essere legalizzata completamente dall'uso costituzionale. Ad ogni modo la costituzionalità del Gabinetto è una questione puramente teorica. Siccome le sedute del ministero sono al presente conferenze dei capi partito, la presenza del sovrano sarebbe forse poco conveniente. Nell'assemblea d'un consiglio di Stato, nel quale sono rappresentate le opinioni dei diversi partiti, il monarca può esercitare un'influenza personale; in un'assemblea più ristretta degli uomini dirigenti del giorno, legati fra loro da vincoli di partito e, spesso, da vincoli di famiglia, tale tentativo riuscirebbe infruttuoso. Lo sviluppo del Governo parlamentare conduce quindi indubbiamente il monarca a limitare ognor più la sua diretta iniziativa negli affari dello Stato. Il Consiglio dei ministri gli sta di fronte solidale, e la deliberazione presa gli permette di rado altra scelta, fuorchè quella di mutare tutti i capi dell'amministrazione. Guglielmo III ha presieduto per l'ultima volta una discussione del *Council*. Si comprende però che il sovrano può esigere che gli sieno fatte conoscere tutte le decisioni ministeriali, per sapere a quali argomenti dà la sua sanzione personale, come venne riconosciuto nella disputa relativa alla condotta di lord Palmerston negli affari esteri (1851). Secondo le circostanze può certo apparire poco significante, esteriormente, l'influenza personale del sovrano sull'andamento del governo dello Stato.

Per i tempi più recenti così si esprime su questo punto delicato Erskine May: " Le prerogative e l'influenza della Corona non sono state fin da quel tempo argomento di discussione in nessun caso degno di nota. La Corona si è servita assennatamente de' suoi diritti, conducendosi misuratamente e nel vero spirito della costituzione. A ministri, che godevano la fiducia del Parlamento, non ha mai ricusata la sua. Essa respinse influenze segrete e suggerimenti di consiglieri irresponsabili. La sua politica era diretta dal Parlamento e dall'opinione pubblica, non già dal capriccio sovrano nè dagli intrighi di Corte. La corona, sul capo della regina attuale, non esercitò mai il suo ampio potere senza il consenso di ministri responsabili, sempre nei limiti della costituzione „ (1).

Pare adunque si abbia in Inghilterra, una specie di " assolutismo ministeriale „ sotto il nome di monarchia, in quanto che il Gabinetto solidale tiene in sua mano tutta l'amministrazione interna, fa i trattati con le potenze estere, nomina agli ufficii importanti del *permanent service* che si rendono vacanti, dirige l'amministrazione delle colonie, delibera sulle forze e sull'impiego dell'esercito e della flotta, prepara tutti i progetti finanziari e presenta, con un certo coordina-

(1) *Storia Costituzionale, ecc.*, vol. I, cap. II.

mento, i più importanti progetti di legge, accanto ai quali si ritirano in grande quantità i *bills* presentati dai singoli membri. Com'è facile ad intendersi, questo apparente "potere illimitato dei ministri", è diventato, negli intralciati rapporti di partito dei tempi presenti, argomento di diffidenza e di attacchi. I dubbii e le difficoltà, mosse anche da Homersham Cox e da lord Grey (1) dimostrano in modo approssimativo, le idee predominanti oggigiorno in Inghilterra su queste ed altre forme di governo in seguito ai ministeri di partito. Un parallelo tra il sistema ministeriale inglese e quello degli Stati Uniti d'America, a favore del primo, venne fatto a Bagehot, da Gladstone e da altri (2). Una scuola moderna va tant'oltre da considerare il Consiglio dei ministri come un'astuta usurpazione di aristocratiche camarille di partito. "Secondo l'antica costituzione, il re può scegliere e licenziare i suoi ministri come meglio gli pare e piace, tanto se essi hanno la fiducia del Parlamento, — e il Parlamento li deve punire per violazioni al diritto — quanto se essi hanno la fiducia del re. Più che agli altri piacque ai Whigs di non venire nominati dal re e di non essere costretti dal Parlamento a rendere ragione. Il mezzo, con cui essi raggiunsero il duplice scopo, fu il Gabinetto". Ma, a dire il vero, a questa interpretazione si contrappone già la circostanza, che con tutti i partiti politici, specialmente con le amministrazioni conservatrici durate a lungo ai tempi di Giorgio III, tanto nel secolo XVIII quanto nel secolo XIX, si prima che dopo il *bill* di riforma, i rapporti del Gabinetto sono rimasti gli stessi.

Questo attacco dei "governi di partito", nasconde una gelosia contro la condizione delle classi superiori, la quale ignora e nega le condizioni richieste invariabilmente da un governo parlamentare, cioè l'intreccio del potere politico con le classi possidenti. Questa negazione, però, è nel fatto una negazione della libertà politica, essendo che l'influenza della proprietà non si può porre da parte in nessuna costituzione. Tuttavia questo puro assolutismo è stato governato essenzialmente dai suoi abituali sostenitori, quindi dalle più alte classi possidenti; anzi, l'esclusione della Corte in virtù di questa cerchia è molto più potente e più assoluta che il predominio del potere dello Stato, per mezzo delle classi governanti, in un governo parlamentare con libera discussione pubblica. La questione principale è decisa, in Inghilterra, in seguito alle lotte costituzionali sotto gli Stuardi; ed è perciò naturale, che gli avanzi dello Stuartismo (che si sono raccolti sotto quella bandiera) non possano conseguire un'influenza importante. Il concetto concentra tutti i poteri dello Stato in una sola volontà assoluta, la quale nomina gli uomini di Stato, che devono però essere responsabili con la vita e con gli averi, per ogni passo fatto, alla

(1) Cox, *Commonwealth*, c. 12, p. 119-188; Earl Grey's, *Parliamentary government*, London 1858.

(2) [BAGEHOT, *English Constitutions*, cap. II, GLADSTONE, *I consanguinei d'oltremare* nelle "Bibl. di Scienze pol.", Serie I, vol. VI, parte I, p. 197-228].

rappresentanza eletta dal popolo, misconosce che il diritto o la illegalità di un consistente governo di Stato non possono limitarsi ad una semplice responsabilità criminale. La lotta dei partiti sotto un tale governo si risolverebbe, ogni anno, in innumerevoli accuse contro i ministri, poichè ogni interesse violato o trascurato sarebbe trascinato assolutamente sulla via della giustizia criminale, per la quale mancherebbero un adatto ufficio di magistratura ed una forma giuridica di decisione. L'ostilità delle cricche aristocratiche e dei ministri di partito contro il supposto assolutismo si fonda sull'argomento potente delle imposte, e specialmente nell'esercizio della politica estera, esercizio che non è regolato da nessuna legge sugli errori, sugli atti arbitrarii, anche su alcuni atti disonesti, commessi dal Governo assoluto; si fonda soprattutto sul ricordo che si stava molto peggio sotto gli Stuardi, che sotto qualsiasi ministero parlamentare. Ma nei rapporti interni, la condizione affatto diversa del diritto amministrativo dà alla questione, per l'Inghilterra, un aspetto affatto diverso che per una amministrazione ministeriale del continente, perchè il Consiglio dei ministri nulla ha da creare nell'interpretazione controversa e nell'applicazione delle leggi amministrative; e, in relazione a ciò, tutta l'amministrazione locale rimane intatta in qualsiasi cambio di ministero, come i rapporti ecclesiastici, le corporazioni legali, le università, ecc. si reggono con indipendenza corporativa, sottratta al dominio dell'amministrazione di partito.

Entro questa rigida e salda cornice del diritto pubblico, un Gabinetto solidale, è strettamente connesso per i bisogni usuali, colle due Camere del Parlamento; poichè senza ciò non sarebbe stato più possibile, generalmente, un movimento nell'organismo dello Stato. Ma la difficoltà, di ottenere per ogni nuova norma l'adesione dei due grandi organismi dello Stato, rende necessario di concentrarne anzi tutto l'iniziativa in un Gabinetto solidale e in un capo dirigente lo stesso. L'immensa difficoltà di ottenere per ogni nuova norma l'assenso di varie centinaia di uomini intelligenti, influenti e indipendenti conferisce al Governo parlamentare una debolezza organica, che l'energia inglese soltanto ha vinto con la sua disciplina di partito nella forma del Gabinetto. Abbastanza difficile è il movimento effettivo anche in questa forma più accessibile; ed ogni iniziato sa, quali difficoltà debba superare il ministro in apparenza onnipotente, non solamente in alto ed in basso, ma altresì nella cerchia de' suoi colleghi, prima ch'egli riesca a portare a deliberazioni solidali un Consiglio di ministri composto di una dozzina di uomini capaci, dei quali ognuno ha per sè il proprio sistema, il suo passato e il suo avvenire. L'eterno problema di riassumere, nello Stato libero, le molteplici singole volontà in un'armonica volontà dello Stato rese fin da tempi remoti l'ufficio di ministro inglese assai spinoso; e questa difficoltà si è raddoppiata quando la vecchia società inglese si trovò in collisione con gl'interessi della società industriale del secolo XIX!

Uno specchio del mutamento di ministri nel corso degli ultimi cent'anni si trova in varie opere di Erskine May (1), che tratta pure in modo speciale delle condizioni dei partiti (2). Qui basti l'elenco di alcuni Gabinetti dell'ultimo mezzo secolo, fra i quali ho scelto il ministero del *Reform bill* di *Earl Grey* del 1830, il ministero Pitt del 1834 e i due ultimi (3).

	1830	1874	1880	1894
First Lord Treasurer .	Earl Grey.	Disraeli.	Gladstone.	Roseberry.
High Chancellor . . .	Brougham.	Cairns.	Shelborne.	Herschell.
President of Council . .	Landsdowne.	Richmond.	Spencer.	(Roseberry).
Lord Privy Seal . . .	E. Durham.	Malmesbury.	Argyll.	—
Home Secretary . . .	Melbourne.	Cross.	Harcourt.	Asquith.
Foreign " . . .	Palmerston.	Derby.	Granville.	Kimberley.
Colonial " . . .	Goderich.	Carnarvon.	Kimberley.	Ripon.
India	—	—	—	E. Fowler.
Chancellor Exchequer .	Althorpe.	Northcote.	(Gladstone).	Harcourt.
Admiralty	Graham.	Ward Hunt.	Northbrook.	Spencer.
Board of Control . . .	Grant.	Salisbury.	Hartington.	—
Duchy of Lancaster . .	Holland.	—	Bright.	Bryce.
Paymaster General . . .	Russel.	—	—	—
Board of Trade . . .	Auckland.	—	Chamberlain.	Mundella.
Secretary at War } . .	Ellice.	—	—	—
Secretary for War } . .	—	Gath. Hardy.	Childers.	Bannermann.
Irish Secretary . . .	Stanley.	—	Forster.	J. Morley.
Scotch "	—	—	—	Trevelyan.
Postmaster General . .	Richmond.	Manners.	—	A. Morley.
Local Gov. Board . . .	—	—	Dodson.	H. Fowler.
Ministro senza portaf. .	E. Carlisle.	—	—	—
First Commiss. of Works	—	—	—	Shaw-Lefevre.
Vicepr. of Educ. Council	—	—	—	D. Acland.

Nell'attuale ministero (1884) Gladstone funse, da principio, da presidente e contemporaneamente da ministro delle finanze (*Chancellor of the Exchequer*) (4).

Le *Parliamentary Guides* annunciano ogni anno la composizione dell'amministrazione temporanea. Negli elenchi di queste guide sogliono esporsi per i primi i 20 ufficii indicati più sopra, i cui titolari furono d'ordinario onorati, nel recente esercizio, d'un posto nel Gabinetto. A questa lista va unita un'altra di circa altrettanti ufficii senza posto nel Gabinetto: il *Treasurer of the Navy*, il vice-

(1) [*Constitutional history*, vol. I, cap. I e II; e cfr. Todd A., *Il Governo parlamentare in Inghilterra*, nella "Bibl. di Scienza pol.", serie I, vol. III, introduzione storica ed il Quadro dei ministri a tutto il 1884 a pag. 181-187].

(2) *Ivi*, vol. II, capo I.

(3) [Ho preferito di sopprimere l'elenco del Ministero Pitt, ed aggiungere invece la composizione di quello che è in carica nel 1894].

(4) [L'autore parla del Ministero Gladstone del 1884. L'illustre uomo tornò al potere il 15 agosto 1892, e diede le sue dimissioni da primo ministro, primo lord della tesoreria e *lord privy seal* nel 1894, succedendogli nei due primi uffici lord Roseberry].

presidente del tribunale di commercio, il *First Commissioner of Land Revenue*, l'*Attorney General*, il *Solicitor General*, 3 o 4 *junior Lords of the Treasury*, 4 *junior Lords of Admiralty*, il *lord Chamberlain*, il *lord Steward*, il *Master of the Horse*, il *Master of the Buckhounds*, il *lord Lieutenant of Ireland*. Vi si aggiungono poscia i sotto segretari di Stato, gli *Joint Secretaires to Board* e i rispettivi direttori titolari dei ministeri, i posti scozzesi e i segretari privati dei ministri nella Camera, così che il numero dato più sopra ammonta approssimativamente a sessanta posti, che si cambiano col ministero. Le cariche di ambasciatori rimangono intatte in questo mutamento. La controversia per il mutamento delle dame nei più importanti uffici di Corte venne, è vero, risolta negativamente da una deliberazione del *Privy Council*, ma la regina si vide costretta (1846) ad accondiscendere a questo mutamento (1).

(1) Si veda in E. MAY, *Storia costituzionale*, ecc., vol. I, capo II; e MAC KARTHY, *History of our own Times*, cap. VI (*question de jupons*).

[Stimo utile dare qui un quadro completo delle amministrazioni inglesi nel 1894, scrivendo in corsivo i nomi delle *cariche parlamentari*, cioè degli uffici i cui titolari mutano col Gabinetto.

1. CORTE.

Dignitari ereditarii. — Due lord gran ciambellani, con un segretario; *earl marshal*, grand'elemosiniere; gran falconiere.

Dipartimento del lord Steward (Board of green cloth). — *Grand'intendente* (*lord Steward*); *tesoriere reale*; *controllore*; maestro di Corte, tesoriere particolare di S. M. la Regina, segretario privato.

Dipartimento del lord ciambellano. — *Lord ciambellano*, *vice-ciambellano*, controllore dei conti, esaminatore dei drammi, pagatore.

Otto ciambellani (*lords in waiting*).

Maestro di cerimonie, governatore e castellano di Windsor, bibliotecario.

Capitano dei gentiluomini d'arme, *capitano dei yeomen della guardia*.

Tre medici ed un chirurgo a servizio di S. M.

Decano delle Cappelle Reali, vice-decano, cappellano della Casa Reale.

Dipartimento del maestro of the horse, *Gran maestro dei cavalli*, scudiere capo della Corona, sei scudieri.

Gran cacciatore (*master of the buckhounds*).

Due gran maestre di Corte, 8 dame di palazzo, 4 dame di palazzo in serv. straord.

Inoltre: la casa del principe di Galles con 16 funzionarii, quella del duca di Edimburgo e quella del duca di Connaught con 8, quella del duca di York con 4, quella della duchessa d'Albany con 4 ed altre.

2. PARLAMENTO.

Camera dei lordi con 568 membri. — *Presidente* (*Speaker*), presidente delle Commissioni, segretario dei Parlamenti e aggiunto, capo segretario della Camera dei lordi, consigliere legale, segretario dei bills pubblici, gentiluomo usciere della verga nera, sergente d'armi, segretario permanente della Corona.

Camera dei Comuni con 670 membri, di cui 61 per Londra, 165 per le città e 234 per le contee inglesi, 11 per le città e 19 per le contee gallesi, 31 per le città e 39 per le contee scozzesi, 16 per le città ed 85 per le contee irlandesi e 9 per le università. Presidente, vice-presidente e presidente delle Commissioni, segretario, s. aggiunto, consigliere legale del presidente, segretario per i bills pubblici, segretario per i bills privati, sergente d'armi, bibliotecario.

3. CORTI DI GIUSTIZIA.

Camera di giustizia dei lordi (Tribunale supremo d'appello per le cause civili venute dalle Alte Corti di giustizia dei tre regni), Lord gran cancelliere pre-

SEZIONE II.

Le autorità centrali e la burocrazia.

§ 20.

I. L'amministrazione centrale ed il Consiglio dei Ministri (Gabinetto).

La transizione al moderno sistema ministeriale non è avvenuta in Inghilterra, come in Prussia (in base al *publicandum* del 18 dicembre

sidente, 4 lordi d'appello, 10 pari che furono già membri d'altre Corti superiori e ne fanno parte di diritto.

- Comitato giudiziario del Consiglio privato (Tribunale d'appello per le cause marittime dell'Impero, le cause venute dalle Indie e dalle Colonie, e le cause della chiesa ufficiale anglicana): ne fanno parte tutti i consiglieri privati che sono o furono giudici superiori e per le cause ecclesiastiche anche i vescovi, con un custode of the rolls.

Ufficio del sigillo privato, *lord privy seal*, e un segretario capo.

Tribunale per le ferrovie e per i canali, 3 commissari giudici delle Alte Corti, due commissari retribuiti, un segretario capo.

4. CONSIGLIO PRIVATO.

Un *lord presidente*, i principi reali, gli arcivescovi di York e di Canterbury, il *lord gran cancelliere*, 9 duchi, 12 marchesi, 33 earls, 12 lordi, il vescovo di Londra, 46 baroni e 100 altri membri, in tutto più di 230 membri.

5. MINISTRI DEL GABINETTO.

Primo lord della tesoreria e lord privy seal, lord gran cancelliere e lord guardasigilli, lord presidente del Consiglio privato, segretario di stato per l'Irlanda, per l'interno, per gli esteri, per le colonie, per la guerra, cancelliere dello scacchiere, primo lord dell'ammiragliato, presidente dell'ufficio del commercio, cancelliere del ducato di Lancastro, segretario capo per l'Irlanda, presidente dell'ufficio di controllo delle amm. locali, mastro generale delle poste, segretario per la Scozia, primo commissario dei lavori ed edifici pubblici, vice-presidente del Comitato privato del Consiglio per l'educazione.

6. TESORERIA.

(*Primo lord della Tesoreria*), tre *junior lords*, un segretario parlamentare, un segretario finanziario, segr. permanente, segr. aggiunto, segr. finanziario, assistente, 3 clerks principali, consigliere legale parlamentare, soprintendente finanziario delle county courts, ispettori del demanio.

Pagatore generale; assistente, treasury remembrancer, 3 clerks principali.

Mastro della zecca, capo clerk.

Ufficio di prestiti per lavori pubblici: — Un presidente, un vicepresidente ed un segretario.

Ufficio delle Dogane. — Presidente, vicepresid., segretario, solicitor, 3 ispettori generali, capo contabile e controllore generale, statistico, presidente del fondo per vedove ed orfani

Inland revenue Department. — Pres., vicepres., 2 commissarii, 2 segretarii, solicitor, capo contabile e controllore generale, controllore delle tasse di successione, ispettore delle imposte sui consumi, ispettore del bollo e tasse, controllore e registratore delle società per azioni ecc., 3 commissarii speciali per l'income tax.

Ufficio generale delle poste. — *Dir. gen. delle poste*, segretario, segretario finanziario, 4 segretarii, funzionario medico capo, solicitor, capo clerk, contabile generale, ispettore generale per le lettere, id. per i giornali, controllore del

1808), per mezzo d'una complessa legge d'organamento; è avvenuta passo passo, nel corso di più generazioni, perchè le riforme

servizio dei piroscafi, capo dell'ufficio di informazioni, ispettore capo dei telegrafi e dell'elettricità, ingegnere capo aggiunto, soprintendente sotto-marino. Riduzione del debito nazionale e ufficio delle rendite vitalizie. — (Commissione composta del pres. della C. dei Comuni, del cancelliere dello scacchiere, del lord giudice capo del master of the rolls, del pagatore generale e del vicegov. della Banca d'Ingh.) — Segretario generale, vicesegretario, clerk. Controllo delle entrate ed esame delle spese. — Controllore e auditor generale, aggiunto, capo clerk, cons. legale. Entrata delle terre e foreste della Corona. — 3 Commissarii, due principal clerk, un ricevitore generale, un solicitor, un guardiaruoli. Grandi procuratori. — *Attorney generale, solicitor generale, queen's proctor e direttore delle accuse pubbliche, avvocato dell'ammiragliato, lord avvocato per la Scozia, solicitor generale id., attorney generale per l'Irlanda, solicitor gen., id.*

7. ALTRI MINISTERI, ECC.

- a) Interno. — (*Segr. di Stato*), *vicesegretario parlam.*, vicesegr. permanente, segr. legale, 3 principal clerk.
Ispettore capo delle fabbriche e delle miniere.
Tre Commissarii del Dipartimento delle prigioni, un assistente.
- b) Ufficio del Segr. per la Scozia. — (*Segr. di Stato, id.*), vicesegretario.
- c) Ufficio per l'Irlanda. — (*Segr. di Stato, id.*), vicesegretario.
- Polizia metropolitana di Londra. — Commissario, 3 Comm. assistenti, un capo clerk, un pagatore.
- d) Affari esteri. — (*Segr. di Stato*), *vicesegr. parlamentare*, vicesegr. permanente, 2 segret. assistenti, cons. legale, capo clerk, 4 senior clerk, bibliotecario, sovrintendente dei trattati, id, del commercio.
- e) Ufficio coloniale. — (*Segr. di Stato*), *vicesegr. parlamentare*, vicesegr. permanente, 3 segr. assistenti, un capo clerk, 2 agenti coloniali, 10 agenti speciali, presidente e 14 membri dell'ufficio d'emigrazione, commissario per le terre alle Antille.
- f) Ufficio dell'India. — (*Segr. di Stato*), *vicesegr. parlamentare*, vicesegr. permanente, segr. assistente, vicepresidente e 12 membri del Consiglio, 6 segretarii corrispondenti, consigliere legale, direttore dei fondi, id. delle provviste, contabile, archivista, direttore delle ferrovie, auditor, presidente esaminatore, ingegnere capo.
- g) Ufficio della guerra — (*Segr. di Stato*), *vicesegr. parlamentare, segretario finanziario*, vicesegr. perman., segr. assistente, capo dell'esercito, segr. militare, 2 segr. assistenti, direttore dell'artiglieria, id. military intelligence, id. delle scuole, id. delle finanze, id. del vestiario, elemosiniere generale, capo medico, vicecapo medico, presidente del Comitato medico, ispettore generale delle fortificazioni, id. della difesa sottomarina, direttore generale degli arsenali, *giudice avvocato penale*.
- h) Ammiragliato. — (*Primo lord*), 4 naval lords contrammiragli, civil lord, *vicesegretario parlamentare*, vicesegr. permanente, segr. assistente, 3 principal clerk, un dir. della naval intelligence, id. del dipartimento idrografico, id. trasporti, id. viveri, controllore, direttore artiglieria e torpedini, vicedirettore id., direttore delle costruzioni navali, ingegnere capo delle macchine, direttore dei cantieri, ispettore delle munizioni, contabile generale, direttore dei contratti, medico capo, giudice avvocato della flotta, capellano, ispettore delle scuole di marina, soprintendente delle riserve, astronomo di Greenwich, soprintendente della sezione magnetica, id. del nautical almanac, archivista generale, registratore generale, capo della statistica, lord clerk registrar per la Scozia, registrar of land.
- i) Ufficio dell'agricoltura. — (*Presidente con altri membri del Gabinetto come consiglieri*), segretario, segretario assistente, 3 cons. legali, direttore dell'ordnance survey.
- j) Lavori pubblici. — (*Primo commissario*), segretario, 2 clerks, ispettore delle antichità, intendente dei parchi e giardini reali, direttore del giardino botanico,

sociali, al cui successo giova il mutabile sistema ministeriale, non sono state condotte a fine in virtù di grandi leggi organiche (come

presidente del Consiglio meteorologico, direttore del British Museum, id. del museo di storia nazionale, id. della galleria nazionale, id. dell'Accademia di pittura

m) Civil Service Commission. — 3 commissari e un archivista.

n) Consiglio medico generale. — Un pres. per i medici, id. per i chirurghi.

o) Ufficio del commercio. — (*Presidente*), *vice-segr. parlamentare*, segr. perm., 8 segretari aggiunti (porti, finanze, commercio, ferrovie, marina, pesca, statistica, lavori), solicitor, capo del dipartimento tecnico, id. del dipart. dei fallimenti, id. dei brevetti, id. delle patenti di navigazione, id. degli esperimenti marittimi, id. dei pesi e misure.

8. UFFICI SPECIALI PER L'INGHILTERRA E GALLES.

Corti d'Appello. — 5 lord giudici ed altri straordinari che tengono altri uffici. Alta Corte di giustizia. — Chancery division (eredità, tutele), 5 giudici (presieduti dal lord gran cancelliere).

Id. Queen's bench division (cause civili e penali). — 14 giudici (presieduti dal lord chief justice).

Id. degli Affari matrimoniali e marittimi. — 2 giudici.

Id. dei Fallimenti. — un giudice.

Corte ecclesiastica. — un giudice.

Corte centrale criminale, un presidente, con giudici tolti dalle altre Corti.

Corti d'assise. — 2 giudici delle Corti superiori, che vanno due volte l'anno in 57 città d'Inghilterra e Galles.

Commissione per i pazzi. — Presidente, 4 commissari gratuiti, 4 retribuiti, 2 masters in lunacy, 8 visitatori.

Tribunali inferiori. — 60 Corti di contea, quarter sessions, petty sessions, Corti di polizia.

Inns of Courts. — Presidente, e tesoriere per ciascuna delle 5 Corti.

Presidente del Consiglio legale dell'educazione.

Presidente delle belle arti e scienze.

Presidente delle istituzioni dotate.

(*Presidente del Comitato per l'istruzione primaria*, con 5 membri del Gabinetto, come consiglieri), un segretario, 4 segr. aggiunti, 7 esaminatori capi, ispett. capo.

Ufficio pel controllo delle amministrazioni locali. — (*Presidente*), *segr. parlamentare*, segr. permanente, cons. legale, 5 segr. assistenti, un ispettore.

Controllo dei fari, fanali e piloti. — Master e sostituto.

Geological survey. — Direttore e 3 vice direttori.

Banca d'Inghilterra. — Governatore e vice-governatore.

College of arms. — Re d'armi della Giarrettiera, Lord luogotenente e custodes rotulorum delle contee, (*Cancelliere del ducato di Lancaster*).

9. ID. PER LA SCOZIA.

(*Guardasigilli*, *lord avvocato*, *solicitor generale*), lord clerk register, registrar generale.

Alta Corte di giustizia, coi giudici delle Court of session.

Sherif courts. — Due in ogni contea.

Lord luogotenenti delle contee ecc. ecc.

10. ID. PER L'IRLANDA.

(*Lord luogotenente*), Consiglio privato con un presidente, 60 membri e un clerk.

(*Segr. capo del lord luogot.*), tesoriere, archivista, registrar generale, collettore delle dogane, chairman dell'ammin. carceraria, 3 land commissioner, segretario dei fari.

Corti supreme di giustizia. — (*Attorney general*, *solicitor gen.*), giudici.

Corte d'appello. — (4 giudici membri del gabinetto), 2 giudici.

Corti supreme speciali (come per l'Inghilterra).

Lords luogotenenti delle contee.

11. ISOLE AUTONOME.

Luogotenente governatore, balivo, e legislature speciali per Guernsey e Alderney.

Id. id. per Jersey.

Id. id. per l'Isola di Man, primo deemster, attorney general.

si resero necessarie per gli avvenimenti prussiani del 1806), ma vennero condotte a termine, passo passo, dai ministeri di partito. Una trasformazione improvvisa delle antiche autorità nella forma burocratica di dipartimenti speciali avrebbe non solo portato il disordine nelle norme amministrative, ma altresì scosso profondamente i controlli giuridici dell'amministrazione inglese. Una parte grande e importante del diritto amministrativo poggia tuttora in Inghilterra sulla pratica dell'amministrazione medioevale; vale quindi, come *common law*, e si collega agli antichi uffici costituzionali quali "legittime autorità ufficiali delle *courts* e degli *offices*, secondo il *common law*". Questo complesso di poteri delle autorità si è poi trasferito ai nuovi uffici corrispondenti agli attuali bisogni; ad esempio, le antiche facoltà dei *Constables* parrocchiali passarono ai *Constabulary* salariati. Le nuove competenze delle autorità (diritti statutari), create in forza di Statuti parlamentari, sono inserite di nuovo, in forma prudentemente misurata, nell'ordinamento delle antiche autorità ufficiali; a mo' d'esempio le nuove facoltà del tribunale di commercio. Le antiche considerazioni sulle facoltà ufficiali delle autorità inglesi potevano essere perciò riportate tuttora alla lettera dai *Commentaries* di Blackstone (1) e dalle antiche sentenze giudiziarie, sebbene non contengano più, da molto tempo, la parte essenziale e non dieno, in generale, immagine veruna della presente amministrazione. Tuttavia questa forma inglese di rappresentazione è fondata sul diritto in quanto che essa riceve, per la giurisprudenza dei tribunali, una continuità del diritto amministrativo che viene effettivamente mantenuta nei processi amministrativi di contenzioso in seguito ai precedenti dei tribunali inglesi. Per quanto vasto appaia il riordinamento degli uffici a mezzo di recenti statuti parlamentari, per quanto sterminia-

(1) In Blackstone e nei suoi seguaci non sono chiari affatto, nè l'ambito dell'amministrazione, nè la conformazione delle autorità, nè, in generale, l'apparato del vero Governo dello Stato. Esso è contenuto, in certo modo, nella proposizione: "il re d'Inghilterra non è soltanto il supremo, ma altresì e propriamente l'unico magistrato della Nazione, mentre tutti gli altri magistrati funzionano soltanto dietro suo incarico e nella dovuta dipendenza da lui". L'espositore della costituzione inglese scrisse per i suoi connazionali contemporanei, ai quali questo apparato era abbastanza noto. Per il resto, egli rimanda alla *Iustice of the Peace* di Burn. Di tutto il segretariato di Stato null'altro apparisce che il dubbio, se un segretario di Stato abbia il diritto di far arrestare. Dal punto di vista politico, Blackstone esprime il sospetto se la lista civile, le molte Commissioni sulle imposte, sul bollo ed altre Commissioni di finanza, i prestiti dello Stato, le forniture, i molti posti di ufficiali nell'esercito e nella marina potrebbero allargare di troppo l'influenza della Corona (!) (*I Bl.*, 885, 886). — Egli è in ciò la fedele espressione dei concetti delle classi dirigenti. Le particolarità, che non si potevano rilevare in nessun modo da questa esposizione del diritto inglese, erano visibili negli almanacchi dello Stato e della Corte; almanacchi che venivano pubblicati ogni anno e che, in ordine svariato, mancavano d'ogni connessione col diritto amministrativo. In edizioni innumerevoli fin al secolo XVII, tali liste apparivano sotto il titolo: *CHAMBERLAYNE'S Magnae Britanniae Notitia*, delle quali furono a mia dispo-

tamente cresca di anno in anno il numero di questi statuti, pure si collega, per quanto è possibile, agli antichi ufficii anche questo diritto statutario. Come un giorno il diritto privato romano si sviluppava nella forma delle *actiones* e delle *formulae*, così il diritto amministrativo inglese si forma nell'evoluzione degli *offices*. I punti di vista principali di cotesto nesso sono presso a poco i seguenti:

I. Il *Privy Council*, nella sua posizione centrale, deve essere sempre posto ancora alla cima, poichè ad esso si collegano alcuni dipartimenti ministeriali quali sezioni, ed una stabile sezione collegiale di giustizia. Nel *Council* appaiono in fine ancor oggi le ordinanze reali, pubblicate solennemente.

II. La *Treasury*, come un grande ministero dello Stato e della finanza, si è sviluppata dalla costituzione medioevale dell'*Exchequer* e si è formata, fin dal secolo XVIII, come un dirigente collegio di finanza, i cui impiegati principali sono, al presente, il primo lord tesoriere e il cancelliere del tesoro. Vi erano collegate importanti funzioni generali, le quali oltrepassano le attribuzioni dell'intero Consiglio dei Ministri. Siccome la *Treasury* esercita il controllo finanziario su tutti gli altri dipartimenti, così agli ordinamenti dell'ufficio del tesoro si collega a sua volta anche il controllo del Parlamento sui dipartimenti di finanza. A questa autorità maggiore si è connessa, da un secolo, naturalmente la posizione del presidente dei ministri.

III. Il segretariato di Stato costituiva già, fin dal secolo XVII, un gruppo di fluttuanti dipartimenti centrali, in forma del tutto burocratica e con un diritto dei capi ad una sostituzione reciproca. Al principio del secolo XIX sussistevano in questa posizione 3 sottosegretarii di Stato ministeriali:

1) Il dipartimento del ministro dell'interno si collegava, in

sizione le edizioni del 1691 e del 1755. Per l'epoca precedente al *bill* di Riforma ci dà uno specchio pratico JOHN ADOLPHUS, *The Political State of the British Empire*, London, 1818, 4 vol., 8° (vol. II). Nell'epoca più recente venne pubblicato annualmente un *Royal Calendar* ed un altro calendario di indirizzi pel mondo elegante. Un buon materiale, però alquanto sconnesso, per la storia degli ufficii principali, è dato dallo scritto citato nella parte storica: *Notes of Materials for the History of Public Departement* (di F. S. THOMAS Esq., stampato a Londra nel 1846 da W. Clowes et Sons). Eventualmente anche isolate proposte di riforma condussero alla pubblicazione di specchi ufficiali, per esempio negli Atti Parl. del 1830-31, N. 23, 55, 249, vol. VII, pag. 227 fino a 297, è dato un elenco degli ufficii importanti uno stipendio superiore a 1000 lire sterline col nome degli impiegati. (Confr. C. F., vol. VII, pag. 299 fino 396). Soltanto le più recenti compilazioni di Blackstone prendono in considerazione il grande numero di capi amministrativi fuori della cerchia dei grandi ufficii antichi. In alcune esposizioni recenti si è perfino tentato di aggruppare l'organismo giudiziario ed amministrativo dell'Inghilterra secondo il prototipo del dipartimento amministrativo francese. Ma per la scienza amministrativa, se ne ritrae poca utilità perchè manca un nesso giuridico; come in Germania fino ai tempi nostri s'intendeva sotto l'espressione di Diritto Amministrativo un sunto delle leggi.

primo luogo, all'autorità di polizia; la quale era ordinata dalle leggi così completamente, così discentrata in virtù del *Selfgovernment*, e così conservata mercè la costituzione giudiziaria, che per l'amministrazione centrale non altro rimaneva da sbrigare che semplici affari. La stretta connessione del mantenimento della pubblica quiete con la giustizia penale è stata, però, il motivo principale per riunire importanti affari amministrativi di un ministro di giustizia con questo dipartimento.

2) Il dipartimento del ministro degli affari esteri con la direzione delle ambasciate e dei consolati, che ha avuto, fin dall'origine, questa forma strettamente burocratica.

3) Il dipartimento del ministro delle Colonie, unito anche in quel tempo con l'ufficio nominale di un ministro della guerra (*Secretary of War*).

Nelle materie dove si ritenevano necessari, nel secolo XIX, dipartimenti ministeriali mutabili, di forma puramente burocratica, si aggiunsero ai già esistenti nuovi segretari di Stato; in ispecial modo per l'amministrazione della guerra e per l'amministrazione delle Indie orientali.

IV. I ministeri della guerra e della marina abbisognavano, nel secolo presente, di una radicale riforma.

Il dipartimento della guerra era posto, nel secolo XVIII, in una ripartizione equivoca, parte sotto il segretario di Stato delle colonie, parte sotto un segretario di finanza (*Secretary-at-war*), parte sotto altri uffici speciali, sotto la direzione suprema della *Treasury*. La milizia dipendeva dal Ministro dell'Interno; l'amministrazione del materiale e le armi speciali dal generale d'artiglieria, *Master of the Ordnance*. Soltanto negli ultimi tempi queste autorità ufficiali furono riunite in un *Secretary of State for War*, e, con ciò, il Dipartimento prese posto nel sistema dei segretariati di Stato.

La marina da guerra, invece, col primo lord dell'ammiragliato, col collegio dell'ammiragliato e co' suoi dipartimenti inferiori, ha conservato, in causa della natura molto complessa dell'Amministrazione, una forma collegiale; semplificando, però, le sezioni e aumentando del continuo l'influenza dei capi.

V. Un quinto gruppo dei così detti *Parliamentary Boards*, comprende quelle autorità centrali, che, risultate dai bisogni della nuova società, si caratterizzano parte con l'inclinazione ad una forma burocratica, parte con l'instabilità sperimentale, parte con la loro immediata dipendenza dalle deliberazioni parlamentari, mercè le quali la stabilità di alcuni *Boards* è approvata da principio per brevi periodi; in parte venne anche riservata una ratifica speciale delle loro norme mercè il Parlamento. Ne fanno parte:

1) L'attuale ufficio del commercio coi suoi dipartimenti della navigazione, delle strade ferrate e della statistica.

2) L'amministrazione centrale per le Indie orientali, che, dalla

precedente forma complessa dell'amministrazione d'una compagnia con un ufficio di controllo da parte dello Stato, è concentrata al presente in uno speciale segretario di Stato, coordinato agli altri quattro segretari di Stato.

- 3) Il dipartimento dei demani e delle foreste.
- 4) Il dipartimento dei lavori pubblici e delle costruzioni.
- 5) L'ufficio di igiene nuovamente ristabilito.
- 6) L'ufficio dei poveri che primeggiò per lungo tempo.
- 7) Il Collegio supremo di medicina.
- 8) La Commissione generale per la riscossione delle decime ecc.

Le autorità di cui è cenno al 5 e 6 furono accentrate recentemente in un nuovo dipartimento degli Interni sotto il nome di *Local Government Board*.

VI. Il sistema delle Corti di giustizia del *common law* è diventato, nel corso del tempo, sempre più completamente un organismo stabile affatto indipendente dalla temporanea amministrazione ministeriale, avendo a capo la Camera alta come il supremo tribunale del regno e i tre tribunali aulici, i quali comprendono anche il personale dei giudici delle Assise, come pure i tribunali provinciali di nuova formazione e le grandi corporazioni degli avvocati e dei procuratori. — Il lord cancelliere ed i suoi vice-cancellieri formano accanto a ciò un sistema complementare della giustizia civile, per la quale non apparve applicabile un tribunale di giurati e per la quale parve adeguata una trattazione più amministrativa degli affari secondo il prototipo del diritto canonico. Fanno parte tuttora dell'ufficio di cancelliere anche alcune autorità miste, in connessione con l'antica costituzione ecclesiastica. A complemento vi si collegano alcuni tribunali speciali in parte antichissimi, in parte di formazione recente, i quali, in causa del diritto speciale da applicarsi, abbisognavano di un proprio personale tecnicamente formato e di una speciale avvocatura.

VII. La Chiesa nazionale d'Inghilterra forma un organismo affatto indipendente dall'instabile direzione dei ministri; organismo, di cui facevano parte anche i cessati tribunali ecclesiastici. La suprema istanza giuridica forma la sezione di giustizia del *Privy Council*.

Quanto all'origine ed al carattere fondamentale, le autorità superiori appariscono divise in 3 gruppi:

1) Le autorità costituzionali venute dal medioevo, che si riconoscono d'ordinario alla denominazione di *Court (curia)*. Nel corso degli anni, però, queste *Courts* burocratiche, ancora molto instabili al tempo dei Normanni, hanno conseguito un contraddittorio procedimento pubblico, un saldo procedimento d'istanze, una forte delimitazione ne' loro diritti di ufficio, e la nomina di magistrati a vita. Il punto più saliente di queste *Courts* forma la Camera alta e i tribunali aulici. I così detti *prerogative powers*, che poggiavano sull'antica pratica, non erano talora chiaramente determinati; e, per questo, è data spesso occasione ad una dichiarazione ulteriore col mezzo

di Statuti parlamentari. Ancora più di frequente furono pubblicati Statuti successivi per allargare gli antichi poteri di prerogativa delle autorità. D'ordinario questo diritto amministrativo, che ha base sulla consuetudine e sulla pratica giudiziaria, si caratterizza per la grande energia ed armonia con lo spirito della Costituzione.

2) Le moderne e fluttuanti autorità amministrative, *Commissions* o *Offices*, chiamate *Boards* nel linguaggio ordinario, sono rappresentate da impiegati revocabili ma, *de facto*, nominati a vita. Soltanto le parti salienti di queste amministrazioni mutano col mutare dei ministeri di partito, mentre la massa degli impiegati, fa parte del "servizio permanente". Il diritto amministrativo scritto è regolato spesso, in queste materie, molto esattamente, manca però non di rado di continuità e di logica.

3) Originale è l'antico ordinamento gerarchico delle autorità ecclesiastiche, le quali sono però subordinate ad una sezione collegiale del Consiglio di Stato quale suprema istanza in questioni di diritto.

Congiunta a questo organismo si trova la ripartizione nei così detti uffici delle prerogative e negli uffici statutari. I primi sono i più antichi, risultati dall'antico potere costituzionale della Corona, destinati all'esecuzione del diritto amministrativo nella sua forma più antica. Gli uffici, sorti per mezzo degli Statuti, sono per la maggior parte una creazione del successivo governo di partito, provocati in seguito ai recenti bisogni della vita dello Stato. Sulla loro amministrazione devono essere fatte frequentemente periodiche relazioni al Parlamento; alcuni di questi uffici vennero creati soltanto temporanei e revocabili da parte del Parlamento.

Alla stessa guisa i diritti degli impiegati si dividono in un potere di prerogativa, — come è risultato dall'originario diritto regio e come è delimitato dalla pratica giudiziaria e dalla consuetudine, — e in uno statutario potere d'ufficio, creato soltanto dagli Statuti parlamentari e per lo più limitato abbastanza esattamente dallo Statuto stesso. In ciò vale, dall'antichità in poi, la massima: che i poteri d'un ufficio di prerogativa possono venire ampliati dalla consuetudine; mentre l'impiegato, nominato in seguito ad uno Statuto, ha soltanto i poteri che sono dati alla lettera dallo Statuto stesso: *he cannot prescribe as an officer at common law may* (1).

La nuova esposizione di H. Cox (2), pone per base del diritto pubblico la trisezione in *Legislature*, *Judicature* e *Administration*, che sembra raccomandarsi per la sua semplicità: la prima fa le leggi, la seconda le interpreta, la terza le applica; "*The Legislature, which has the supreme power of making laws; the Judicature which has the supreme power of interpreting laws; and the Administration, which has the supreme power of executing laws, so far as their execution does not*

(1) COKE, 4 Inst., 267.

(2) *The Institutions of the Engl. Government*, London, 1863.

require authority to interpret them „. Questa terza parte principale contiene uno specchio dell' *Administrative Government*, nel seguente ordine:

- Cap. I: *Division of administrative offices*;
- Cap. II: *Administrative prerogatives of the Crown*;
- Cap. III: *The title of the Crown*;
- Cap. IV: *Origin and distribution of administrative offices*;
- Cap. V: *The privy Council and its committees*;
- Cap. VI: *The secretarial departments*;
- Cap. VII: *The fiscal administrative offices*;
- Cap. VIII: *Military and naval offices*;
- Cap. IX: *Local administrative government*.

Raggruppamenti analoghi dell'amministrazione dello Stato ci offre Fischel (1). Per quanto accettabili e pratiche sieno queste esposizioni affini ai nostri moderni sistemi amministrativi, bisogna tuttavia addentrarsi molto più profondamente nelle particolarità dell'amministrazione e nel rapporto dei tribunali coi singoli organi dell'amministrazione, se si vuole raggiungere un utile confronto fra i diversi Stati. La posizione storica e giuridica dei singoli organi dello Stato fra loro e rispetto al Parlamento conduce, anzi, ad un raggruppamento nella forma surriferita.

§ 21.

II. Circonscrizione degli odierni dipartimenti centrali. Presidente (del Consiglio) dei ministri.

Lo specchio surriferito della legislazione amministrativa, fin dal tempo del *Bill* di riforma (§ 14), ci rappresenta il moderno diritto amministrativo inglese, come raggruppato in undici principali suddivisioni. La relazione indispensabile tra la legge e la sua esecuzione a questo condusse, che i moderni dipartimenti ministeriali si vennero ognor più connettendo agli undici gruppi summentovati delle leggi amministrative. L'essenziale armonia dei bisogni dello Stato nella presente civiltà europea ha avuto inoltre per risultato, che l'amministrazione centrale inglese si venne accostando sempre più ai sistemi amministrativi del Continente, senza però confondersi interamente con essi. Anche l'economia dello Stato ha assunto gradatamente una forma nella quale le spese dello Stato si annodano, in modo più evidente che per lo innanzi, ai dipartimenti ministeriali.

La nuova circonscrizione di cotesti dipartimenti seguì pertanto d'ordinario, col mezzo di Statuti parlamentari, fin dove ciò era necessario, per mutare le più antiche massime della *common law*, o d'altri Statuti

(1) *La costituzione inglese*, libro III-V.

parlamentari. Del resto, si è evitato possibilmente di stabilire per legge le giurisdizioni, per non mettere troppi ostacoli alle necessarie riforme amministrative e per non rendere il governo d'un impero mondiale secondo le norme parlamentari più difficile che di fatto non sia. Da coteste considerazioni risultano le undici seguenti suddivisioni dell'amministrazione centrale odierna:

I. Un ministro degli affari esteri, capo di tutto il personale diplomatico e consolare;

II. Un ministro della guerra per tutta l'amministrazione dell'esercito permanente (inclusa la Direzione d'artiglieria ora abolita), e, presentemente, anche della milizia;

III. Un ministro della marina, con a lato un consiglio deliberativo dell'ammiragliato;

IV. Un ministero delle finanze, composto nominalmente del primo lord tesoriere, del tesoriere e di tre *Junior Lords*; mentre di fatto il Cancelliere del tesoro è il solo vero ministro delle finanze, avendo ai suoi ordini la Direzione generale delle gabelle e numerosi uffici di secondo grado;

V. Un ministro dell'interno, limitato originariamente a certi poteri di controllo e di regolamento di fronte al sistema completo del superiore autogoverno (*Selfgovernment*); a' di nostri con poteri regolamentari molto più ampi e con la direzione amministrativa dei *Constabulary* salariati, delle ispezioni generali delle carceri, delle ispezioni nelle manifatture, nelle miniere ed altro;

VI. Un dipartimento degli interni rammodernato, il quale riassume l'antico ufficio dei poveri, l'ufficio di sanità ed alcuni altri uffici secondarii in un *Local Government Board*;

VII. Un ministero del commercio, diretto da un presidente, con un dipartimento per la navigazione, uno per le strade ferrate, ed un ufficio subordinato per l'emigrazione;

VIII. Un dipartimento di giustizia, nel quale il lord cancelliere funge da primo ministro di giustizia, in senso molto limitato, per gli affari civili; il ministro dell'interno, quale secondo ministro di giustizia, per gli affari penali;

IX. Manca un ministero degli affari ecclesiastici, ma, in suo luogo, v'è una " corrispondenza ", tra le autorità episcopali e i dipartimenti dello Stato per questioni speciali; come pure una commissione centrale mista pei beni ecclesiastici e per l'amministrazione esteriore;

X. Un ministro dell'istruzione popolare, nella posizione alquanto subordinata di un vice-presidente, soggetto al presidente del Consiglio segreto, con un dipartimento secondario per le arti applicate e le scienze;

XI. Un ministro provinciale (*Chief Secretary*) per l'Irlanda, un ministro per le Colonie, e un ministro per le Indie orientali.

Il tipo predominante dei moderni ministeri è un solo capo amministrativo con due o più sottosegretarii di Stato. Dove un collegio

sussiste di nome, chi amministra, secondo l'uso, è un solo capo responsabile. Accanto al sottosegretario parlamentare di Stato v'è per lo meno, un permanente sottosegretario di Stato: il sottosegretario parlamentare di Stato d'ordinario ha uno stipendio di 1500 lire sterline, il permanente di 2000 lire sterline. Gli affari dell'amministrazione centrale tanto aumentati hanno però reso necessario, nel corrente secolo, nei maggiori dipartimenti ministeriali, accanto ai sottosegretari di Stato anche speciali direttori ministeriali, *Assistant Undersecretaries*. Un direttore ministeriale basta per il ministro dell'interno. Anche l'ufficio delle Indie orientali, oltre i due sottosegretari di Stato, ha solo un *Assistant Secretary*; però, altri 10 speciali capi sezione (*Secretaries, Directors* ecc.) dirigono gli affari. Due direttori ministeriali ha l'ufficio degli esteri, i quali si dividono alla direzione delle quattro sezioni, che, in questo dipartimento, dipendono dal *Principal Clerks*. Tre direttori ministeriali ha aggiunto il ministero delle Colonie, oltre i due sottosegretari di Stato. Il *Local Government Board*, oltre ai due sottosegretari di Stato, per la natura complicata de' suoi affari, ha altri cinque direttori. Nel ministero del commercio, due direttori (1 *Assistant* ed 1 *Junior Assistant Secretary*) fungono per la sezione della Marina, uno per il dipartimento delle strade ferrate, uno per quello dei porti, uno per quello di finanza ed uno per la statistica (1).

Il ministero delle finanze, pel diritto così importante di nominare impiegati numerosi, in via d'eccezione, ha due sottosegretari di Stato parlamentari; ma accanto ad essi, un solo sottosegretario permanente ed un permanente vicesottosegretario (*Assistant Undersecretary*); perchè la massa principale degli affari finanziari minuti incombe agli uffici generali delle gabelle e ad altre autorità di secondo grado. Nel ministero della guerra e in quello della marina le sezioni sono formate precisamente a seconda dei bisogni dell'amministrazione militare. Nei ministeri maggiori troviamo poi, a seconda del bisogno, anche un *Solicitor*, un *General Registrar* ecc., con uno stipendio uguale a quello dei direttori ministeriali. I sottosegretari di Stato e i direttori generali (*Assistant Undersecretaries*) con alcuni referendari speciali sono i veri capi subordinati dell'amministrazione corrente sotto la "responsabilità del capo supremo, il quale rappresenta, nella Camera, il dipartimento cui appartiene. — La quantità degli affari e del personale ha determinato, accanto ad alcuni ministeri, la formazione di dipartimenti tecnici centrali; i quali, costituiti interamente di impiegati in servizio permanente, sono addetti direttamente al ministero; come, nel ministero delle finanze, un ufficio generale delle gabelle e un ufficio generale delle imposte; così il dipartimento del demanio, l'ufficio delle costruzioni dello Stato e l'ufficio generale delle Poste, i cui capi mutabili diventano, di frequente, membri del Gabinetto. Dal-

(1) *Parl. P.* 1847, XLIX, 133.

l'ufficio del lord cancelliere dipende, secondo un sistema alquanto diverso, un certo numero di Commissioni permanenti; dal ministero coloniale l'ufficio dell'emigrazione; dal ministero delle Indie orientali un consiglio deliberativo.

Prescindendo dalla necessità di dare ai ministeri una forma mutabile per l'esecuzione di nuove massime amministrative, le relazioni col Parlamento esigono pure che l'amministrazione venga concentrata sotto la direzione di speciali capi. Quanto più "responsabili", divennero i ministri davanti al Parlamento, tanto più si accentravano le amministrazioni. E fu appunto questo bisogno, che, nel corso di un secolo, ha elevato l'ufficio del primo lord tesoriere all'ufficio di **Presidente (del Consiglio) dei Ministri**, accanto al quale i ministri, capi dei singoli dipartimenti, occupano un posto ognora più secondario.

Questa posizione del "Primo Ministro", si è formata nel modo seguente.

Fin da quando la Casa d'Annover, fu chiamata al trono, l'ufficio presente del lord tesoriere (1) s'era mutato in una Commissione, nella quale il *First Lord Commissioner* si considera come successore del *Lord High Treasurer*, ma con una posizione ufficiale mutata. In origine, il lord tesoriere era stato capo della suprema Corte finanziaria (*Court of Exchequer*), capo dell'*Exchequer* e vero ministro della finanza; e questi poteri sono tuttora conferiti nominalmente, mediante patente, ai Commissarii del tesoro. In realtà però l'antico *Exchequer* s'era sciolto a poco a poco, ed esisteva di nome, sotto il quale il diritto finanziario dalle vecchie passò alle nuove autorità. Il primo lord della tesoreria a' dì nostri non partecipa più di persona alle sedute ordinarie del supremo consiglio di finanza; anzi, si venne perciò trasformando come gli altri ministeri, quale capo del governo di Sua Maestà, *the Head of Her Majesty's Government*. L'esperienza stessa dell'amministrazione dello Stato ha ognor più dimostrato, che questo ufficio era il più adatto per il vero capo dello Stato. La posizione del "primo ministro", si manifesta in due funzioni principali: come capo di tutti gli impiegati e come capo di tutta l'amministrazione centrale.

1) La nomina degli impiegati, prerogativa (*Patronage*) (2) del primo lord della tesoreria, comprende i seguenti domini:

(1) Il primo Lord della tesoreria attuale è il successore del "Lord cancelliere del Tesoro d'Inghilterra". In seguito all'unione con la Scozia, avvenuta nell'anno 1707, ne era risultato un Lord tesoriere della "Gran Bretagna", che per lungo tempo ancora conservò una filiale dell'ufficio del tesoro in Scozia (6 *Anna*, c. 52). Nell'anno 1816 venne anche congiunto l'ufficio del tesoro dell'Irlanda e formato con ciò un ufficio di Lord tesoriere del "Regno unito", (56 *Geo. III*, c. 98). La trasformazione dell'ufficio in un Consiglio era stata decisa, per la prima volta, nell'anno 1612, ma poi di nuovo abbandonata.

(2) Il diritto di conferire gli uffici, il quale, dal lato personale, forma l'essenza dei diritti onorarii del *First Lord*, poggia tanto sulle convenienze e gli

Alla formazione del Ministero distribuisce i portafogli ministeriali e gli uffici di seconda classe, che il mutamento del Gabinetto mette a sua disposizione, secondo gli accordi col suo partito. Egli ha inoltre il diritto di nomina agli uffici che restano vacanti durante la sua amministrazione, e, propriamente, nell'ambito seguente:

Il patronato ecclesiastico della Corona viene esercitato, a sua proposta, colla nomina di tutti gli arcivescovi e vescovi, nel conferimento dei decanati della Corona e di un certo numero di benefizii importanti.

Egli nomina i giudici, che presiedono le tre Corti di giustizia di Westminster.

Esercita un controllo generale sugli impieghi, che cadono nel dominio degli altri capi dipartimentali, tosto che è comprovato, che essi possono esercitare un'influenza decisiva sul governo. Ciò vale per alcuni ambasciatori, per alcuni governi e comandi generali nelle Colonie e nelle Indie orientali.

Consiglia, infine, la Regina nel conferimento di onori, nella creazione di Pari e di Baronetti, nella concessione di pensioni straordinarie e di gratificazioni. Le proposte di conferimenti di cavalierati nel servizio civile, partono però dal Ministero dell'Interno; nel servizio militare dal Ministero della guerra.

2) Come capo di tutta l'amministrazione del regno (1), è il presidente del *Cabinet Council* con un voto decisivo. Le norme più importanti dell'amministrazione interna dello Stato, delle finanze, del governo irlandese, dell'amministrazione coloniale e i più importanti affari con l'estero, vengono condotti dai capi di ciascun dipartimento dopo ch'egli ne ha presa conoscenza e sotto il suo controllo. Egli è l'organo principale delle comunicazioni fra il Ministero e la Regina, — è il primo ministro di fatto, però la misura della sua ingerenza nei dipartimenti speciali non è stabilita dalle leggi, ma dalla consuetudine e degli interni accordi del partito che è al governo. Anche

accordi del partito, che di rado se ne parla ufficialmente. Alcune notizie in proposito vengono porte dal *Report on Salaries* del 1850, pag. 134. La massima generale è: che ogni capo di dipartimento esercita il *patronage* nel dipartimento proprio; però, per certe nomine importanti, si pone in corrispondenza col primo Lord tesoriere. Nel patronato ecclesiastico concorre in questo modo col Lord cancelliere a circa 700 posti di minore importanza, il quale provvede senza intervento di altri. Per questo motivo un cattolico può coprire tale ufficio (10 *Geo. IV*, c. 7).

(1) Anche i privilegi amministrativi del primo Lord della Tesoreria si fondano in modo così ampio sugli accordi e sulla pratica, che la posizione di un primo ministro sussiste più di fatto che formalmente. Nei tempi precedenti si avverò il fatto, che l'uomo dirigente di Stato non occupasse direttamente la posizione di *First Lord*. Lord Chatam fu, al tempo della guerra dei sette anni, sottosegretario di Stato, e, nel Ministero del 1766, *Lord Privy Seal*. Anche Fox esercitò la sua influenza preponderante, nel 1806 e 1807, quale segretario di Stato per gli affari esteri.

per la *Treasury* egli, al presente, è soltanto un capo supremo, considerandosi il lord cancelliere come il vero ministro delle finanze (1).

§ 22.

III. Formazione delle autorità centrali. Difetto di autorità provinciali.
Statistica degli impiegati civili.

In Inghilterra non hanno mai messo radice stabili autorità provinciali. Già la costituzione anglo-sassone era fondata mediante autorità centrali sull'amministrazione delle contee attuali. Queste contee (*Shires*) in media piccole, si accostano di più ai "circoli", amministrativi della Germania settentrionale, che ai distretti od alle provincie dell'Impero. Ai tempi normanni, il forte concentramento dell'amministrazione finanziaria arrestò lo svolgimento progressivo dei "Palatinati", in una costituzione provinciale. Anche le amministrazioni provinciali, nel periodo dei Tudor e degli Stuardi, non avevano alcuna salda consistenza. Posteriormente, la dipendenza crescente dell'amministrazione dello Stato dal Parlamento non ha lasciato più prosperare veruna indipendente autorità centrale. La Scozia stessa, nel suo complesso, dopo l'unione, conservò solo i frammenti d'una costituzione provinciale. Prescindendo dall'Amministrazione dell'Irlanda, che ha conservato avanzi più rilevanti di una amministrazione provinciale (2), non sussiste adunque:

Nessuna autorità provinciale per l'amministrazione militare, anzi distretti presieduti da commissari dell'*Home Staff* e del *Foreign Staff*, dipendenti direttamente dal Comando generale e dal Ministero della guerra colle sue sezioni speciali.

Nessuna autorità provinciale per l'amministrazione finanziaria; gli ispettori demaniali e forestali, gli impiegati di dogana, delle gabelle e quelli delle poste dipendono dagli uffici centrali. Il numeroso personale è raggruppato secondo gli uffici locali, con ordinamenti amministrativi assai mutabili.

(1) L'alta posizione del *First Lord* porta con sé che, se egli è un *Commoner* o *Barone*, al suo ritiro dall'ufficio gli compete la dignità di visconte. Dopo la morte di Giorgio Canning, avvenuta nel 1827, la sua vedova venne elevata alla dignità di viscontessa. L'assegno ufficiale del *First Lord* è registrato nel bilancio della *Treasury*, ed era, per lo innanzi, più elevato degli stipendii ordinarii dei Ministri: ma fin dall'anno 1881, con la diminuzione degli stipendii d'ufficio, esso venne uguagliato a quello degli altri, cioè a 5000 lire sterline.

(2) [Negli ultimi anni, in seguito alle agitazioni per l'*home rule*, prevalse l'idea di dare all'Irlanda una più larga autonomia provinciale. Delle proposte relative e delle discussioni cui diedero luogo si parlerà altrove. V. frattanto PALMA, *Le costituzioni moderne*, nella "Bib. di Scienze pol., serie II, vol. II, Capo IX, Sez. II, p. 372 e seg.].

Nessuna amministrazione provinciale dell'Interno, nè secondo l'antico sistema dell'autogoverno, nè secondo il sistema rammodernato dell'amministrazione interna. Quali organi dell'amministrazione centrale, appariscono in cotesto sistema: gli ispettori per le carceri, per la gendarmeria, per le manifatture, per le scuole, per l'amministrazione dei poveri; questi ultimi hanno stabile ufficio nel centro degli 11 distretti provinciali formati per questa amministrazione. Al bisogno di stabili autorità medie per l'amministrazione interna della provincia, era provveduto, dall'antichità in poi, col mezzo delle unioni di contea e di città, secondo le massime dell'autogoverno.

Nessuna autorità provinciale per l'amministrazione della giustizia, nel cui posto si riscontrano invece assise periodiche e Corti o sessioni trimestrali; soltanto, nei tempi più recenti, si istituirono tribunali provinciali nei distretti di nuova formazione.

Nessuna autorità provinciale per l'amministrazione ecclesiastica; invece una costituzione corporativa della Chiesa nazionale con le sue diocesi episcopali.

Siccome lo Stato provvede ai suoi uffici legislativi col mezzo del Parlamento ed agli amministrativi coll'amministrazione locale per mezzo dell'autogoverno (*Selfgovernment*), per l'intermedio organismo ufficiale, l'unità d'azione e la continuità del personale costituiscono il punto di vista essenziale, il quale richiede, nelle autorità principali, un personale numeroso, ed assicura una sufficiente uniformità in tutti i sensi.

Il personale burocratico dello Stato nell'esercito, nella giustizia, nel servizio civile ed ecclesiastico (ad eccezione dei cinquanta o più uffici amministrativi, che scadono al mutare dei Ministeri) appartiene al servizio permanente, e di diritto è bensì d'ordinario revocabile (*during good behaviour*, durante bene placito); talvolta con un debito preavviso, ma di fatto è nominato vita durante, con stipendio e pensione fissi, con l'abolizione in massima di tutte le mancie o *sportule*, precisamente come gl'impiegati del Continente. Lo stesso vale per i posti di ufficiali e d'impiegati nell'esercito e nella marina, per il personale d'ufficio e giudiziario della giustizia; la posizione di quest'ultimo, anzi, è assicurata anche legalmente.

La burocrazia civile permanente forma tre gradi principali:

I posti più elevati, *Staff Appointments*, a capo dei quali sono i sotto segretari di Stato permanenti e gli impiegati relativi; poscia i *Commissioners*, i referendarii speciali, i magistrati, gl'ispettori generali ecc.; indi, i direttori di sezione, i capi d'ufficio ecc. Un quadro statistico del 1860 (1) calcola 156 impiegati principali e 1485 direttori inferiori d'ufficio ed impiegati civili in posizione indipendente, — che corrispondono agli impiegati di grado superiore della Germania e degli altri Stati del Continente. L'Inghilterra non ha per questi

(1) *Parl. P.*, n. 440.

posti un personale burocratico speciale (*studieses*); vi sono chiamati gli impiegati più anziani, i più vecchi procuratori, ufficiali, ecclesiastici, tecnici ecc., a seconda dei bisogni dei singoli rami amministrativi. Nelle autorità centrali i superiori *Staff Appointments* si collegano ai sottosegretari di Stato politici, quali principali incaricati dell'andamento ordinario degli affari.

Nei gradi susseguenti troviamo secondo il bilancio, più di 10.000 impiegati, *Clerks*, nominati a vita, ma strettamente dipendenti dalla burocrazia superiore. Corrispondentemente alla natura della burocrazia propriamente detta, si sono formati, in questa nomina a vita, alcuni stabili gradi d'avanzamento ed una classificazione in direttori d'ufficio, *Chief Clerks*, segretarii in capo *Senior Clerks*, sotto segretarii *Junior Clerks*, segretarii aggiunti, *Assistant Clerks* o straordinarii (non compresi nel bilancio) *Extra Clerks*, copisti, *Copying Clerks* ecc., con aumento periodico degli stipendii. Dopo lunga contesa sul possibile miglioramento della classe degli impiegati, venne richiesto per tutto il personale burocratico, in seguito all'*order in Council* del 21 maggio del 1855, la prova dell'esame e un certo tempo di pratica (vedi più sotto § 27).

La quantità ancora più grande degli impiegati salariati consta di impiegati di servizio, fra cui viene calcolata la gran massa degli impiegati inferiori della dogana, delle gabelle e delle poste, revocabili tutti, in parte con preavviso, secondo le istruzioni dei Ministeri e delle autorità centrali.

Questa triplice distinzione vale però soltanto per i veri dipartimenti ministeriali. Nel numeroso corpo burocratico dell'amministrazione di polizia, delle imposte, dei telegrafi, delle poste e dell'istruzione, la burocrazia si gradua, secondo il bisogno, in categorie più distinte. Le truppe assoldate di polizia hanno ottenuto una specie di ordinamento militare, con ufficiali superiori ed inferiori di più gradi. Gli impiegati delle gabelle, gli impiegati postali e telegrafici si dividono in una serie di gradi per il servizio esterno e per il servizio interno. Nell'amministrazione dell'istruzione, il personale insegnante superiore è compreso negli *Staff Appointments*, i maestri elementari vengono equiparati presso a poco ai *Clerks*. L'esercito e la marina da guerra hanno la loro propria gerarchia militare.

Una statistica degli impiegati, che presenta generalmente grandi difficoltà, riesce malagevole specialmente in Inghilterra in causa dello speciale ingranaggio dell'amministrazione dello Stato coll'autogoverno e in causa delle complicate relazioni speciali colla Scozia, coll'Irlanda e con le Colonie. Gli elenchi ordinarii delle anagrafi potevano soddisfare a questo scopo solo in forma molto primitiva. Dopo alcuni tentativi molto difettosi, venne pubblicata, per deliberazione del Parlamento, (1) una statistica sommaria della burocrazia civile dell'In-

(1) *Parl. P.* 1877, vol. XLIX, p. 153-236.

ghilterra, della Scozia e dell'Irlanda, fin dove si poteva rilevare dal bilancio annuale dello Stato e dagli assegni stabiliti sul fondo consolidato. La burocrazia civile è compresa in quattro gruppi principali.

A. I *Civil Services*, in senso più ristretto, compresi nella Classe I, II, IV, VII del *Civil Services Estimates* del bilancio dello Stato.

B. La Classe III del *Civil Services* (amministrazione della giustizia), nella quale erano compresi i giudici inamovibili retribuiti sul fondo consolidato.

C. I *Revenue Departments*, cioè, gli impiegati dell'amministrazione delle imposte, delle gabelle, delle poste e dei telegrafi.

D. Gli impiegati civili dell'esercito e della marina da guerra.

Gli impiegati sono ripartiti in gradi, i quali richiedono separatamente schiarimenti diversi:

1. Gli impiegati superiori (*principal officers*) comprendono i capi politici e la maggior parte degli *Staff Appointments* indicati più sopra. Nell'amministrazione della giustizia i veri impiegati giudiziari sono disgiunti da questi, come una classe superiore, mentre i *Principal Officers* occupano un posto alquanto inferiore che nei veri dipartimenti amministrativi. Per semplificazione dell'elenco sono posti in basso, *ante lineam*, i magistrati.

2. Il gruppo dei *Solicitors* ecc. comprende gli avvocati, i procuratori, i medici superiori, i consiglieri tecnici dell'istruzione superiore ecc., i quali sono applicati ai dipartimenti come referendari speciali. Per semplificazione della tabella, sono compresi nella Classe IV di questa rubrica, fra parentesi, anche gli insegnanti che hanno un'istruzione superiore, i quali, nello specchio parlamentare, formano una classe speciale.

3. La classe degli *Inspectors* comprende gradi molto diversi d'impiegati, che vanno dagli *Staff Appointments* fino al grado dei più piccoli *Clerks* salariati. Specchi speciali per la classe degli *Inspectors* si trovano in altri documenti parlamentari (1).

4 e 5. La classe degli impiegati d'ufficio, *Clerks*, è divisa in due gradi, a seconda dello stipendio, al di sopra o al di sotto di 800 lire sterline; secondo una linea di separazione più alta, dal punto di vista dei ministeri, la classe superiore apparisce molto meno numerosa di quello che apparirebbe secondo il grado più corrispondente di 500 o 600 lire sterline. Per semplificare la tabella, abbiamo nella somma finale aggiunti, in questa classe, fra parentesi, anche i maestri elementari.

6. La Classe degli impiegati in servizio apparisce, in questa tabella, di gran lunga inferiore alla realtà; perchè le prestazioni temporanee sono tolte in gran parte dai relativi capitoli del bilancio, perchè gli impiegati delle carceri di contea e di città nell'anno 1877

(1) *Parl. P.*, 1870, XLI: 1875, XLII, 185; 1880, XL, 385 e seguenti.

non erano ancora computati nel bilancio dei Comuni, e perchè dalla gendarmeria assoldata nel bilancio dello Stato, è compresa l'Irlandese soltanto, mentre la *Constabulary* assoldata per l'Inghilterra e la Scozia (nel 1880, 27359 uomini) si trova inscritta nel bilancio dei Comuni (1).

A queste spiegazioni, segue la tabella:

A. — *Civil Service & c.*

DIPARTIMENTO	Impiegati superiori	Sollecitori ecc.	Ispeccatori	Clerks I	Clerks II	Impiegati inferiori
<i>Classe I. - Edifici dello Stato, ecc.:</i>						
Palazzi reali	—	—	—	—	1	35
Parchi reali	2	—	—	—	24	147
Altri edifici dello Stato	—	—	—	—	—	7
Palazzo del Parlamento	—	—	—	—	4	48
Palazzo delle Poste e delle Gabelle	—	—	—	—	11	—
Dipartimento delle Scienze ed Arti	—	—	—	—	12	—
Catasto	1	—	—	—	1019	954
Lavori dei porti	—	—	—	1	5	26
Contribuz. delle imposte dello Stato	—	—	1	—	3	—
Nuovo palazzo di giustizia	8	—	—	—	2	—
Edifici dello Stato in Irlanda	—	—	—	—	5	48
Fari	—	—	1	—	4	46
Palazzi d'ambasciata	—	—	—	1	7	2
<i>Classe II. - Autorità Centrali:</i>						
Camera Alta	8	1	—	6	28	25
Camera Bassa	8	2	—	6	42	54
Tesoreria	11	—	—	5	59	24
Ministero dell'Interno	8	1	—	1	29	18
— Ispettori	—	—	88	3	9	1
Ufficio degli Esteri	4	—	—	1	80	48
Dipartimento coloniale	6	—	—	4	28	15
<i>Privy Council</i>	1	—	2	4	41	43
Ufficio del Commercio	8	1	22	5	185	50
<i>Privy Seal</i>	1	—	—	—	3	1
<i>Charity Commission</i>	42	—	8	—	32	8
<i>Civil Service Commission</i>	3	—	—	—	26	12
<i>Copyhold Commission</i>	5	—	—	—	25	11
<i>Exchequer and Audit</i>	2	—	—	—	159	84
<i>Friendly Societies</i>	—	—	—	1	6	1

(1) [Il censimento del 1881 ha dato i seguenti risultati sommarii:

	UOMINI	DONNE	TOTALE
Governo Nazionale	46.506	4353	50.859
" locale	50.478	3017	53.493
<i>East India and Cos. Ser.</i>	240	—	240
Esercito } nel R. Un.	{ 87.168	17	87.185
Marina }	{ 37.362	33	37.395

In totale 221.752 uomini, 7420 donne e 229.172 impiegati e soldati].

DIPARTIMENTO	Impiegati superiori	Sollecitori ecc.	Ispeccatori	Clarks I	Clarks II	Impiegati inferiori
<i>Local Government Board.</i>	6	4	54	3	167	22
<i>Lunacy Commission</i>	7	—	—	—	9	5
<i>Zecca</i>	1	—	—	—	18	89
<i>Amministrazione del Debito pubblico</i>	8	1	—	—	36	6
<i>Ufficio delle Patenti</i>	—	—	—	1	60	10
<i>Cassa generale dello Stato</i>	2	—	—	—	60	19
<i>Public Record Office</i>	2	—	—	—	43	55
<i>Public Works Loan Office</i>	2	2	—	—	6	4
<i>Ufficio d'Anagrafe</i>	9	—	—	—	79	21
<i>Stationary Office.</i>	1	—	—	—	44	48
<i>Woods and Forests.</i>	2	1	1	1	82	6
<i>Office or Works.</i>	4	2	—	1	124	18
<i>Autorità scozzesi</i>	14	2	2	—	87	10
— <i>irlandesi</i>	20	5	21	3	615	68
<i>Ordenscommission, ecc.</i>	4	—	—	—	—	8
<i>Classe III. - Istruzione pubblica:</i>						
<i>Education Department.</i>	7	2	100	—	166	—
<i>Science and Art Department</i>	8	(22)	6	—	160	70
<i>British Museum</i>	1	—	—	1	109	212
<i>National Galleries</i>	3	—	—	—	—	20
<i>University of London</i>	1	(58)	—	—	4	8
<i>Per la Scozia.</i>	7	2 (129)	28	—	37	8
<i>Per l'Irlanda.</i>	9	1 (184)	2	—	70	17
<i>Classe V. - Servizio diplomatico:</i>						
<i>Ambasciate</i>	63	10	—	18	128	13
<i>Consoli stipendiati</i>	21	7	—	47	158	2
<i>Contributi all'Amministrazione coloniale</i>	11	8	—	—	5	1
<i>Liberated Africans</i>	—	—	—	—	2	7
<i>Ufficio dell'emigrazione</i>	3	—	—	—	6	4
<i>Classe VI. - Ospitali Irlandesi.</i>						
	—	—	—	—	22	1
<i>Classe VII. - Commiss. temporanee ecc.:</i>						
<i>Miscellaneous</i>	3	—	7	—	13	3
<i>Ne fanno parte: Classe VI</i>	—	—	—	—	7	15
" V	—	—	—	—	22	1
" III	98	20	—	60	296	3499
" II	36	5 (383)	181	1	558	340
" I	141	21	193	45	(10980)	735
"	3	—	2	2	1812	1326
"	—	—	—	—	(1805)	—
"	—	—	—	—	1100	—
Totale Servizi civili	281	46 (383)	333	108	3788 (12785)	2475

B. — *Law and Justice.*

DIPARTIMENTO	Impiegati superiori	Solicitors ecc.	Inspectors	Clerks I.	Clerks II.	Impiegati inferiori
Corti di giustizia *)	142	122	8	86	2264	852
Polizia e carceri	20	92	307	—	294 (72)	14773
Totale	162	214	310	96	2630	14773 **

*) ante 1880: 431 giudici e magistrati.

**) Compresi i *Constabulary* irlandesi.C. — *Revenue Departments.*

Amministrazione doganale	8	3	—	9	1956	2510
<i>Inland Revenue</i>	21	6	51	8	4895	382
Amministr. delle Poste e Telegrafi	19	9	—	4	10517	32966
Totale	48	18	51	16	17368	35858

D. — *Impiegati civili nell'esercito e nella marina da guerra.*

Marina da guerra	94	85	7	7	759	1817
Amministrazione dell'esercito	24	45	—	18	883	10409
Totale	118	130	7	20	1642	28426

Totale complessivo della burocrazia civile e militare.

A. <i>Civil Service</i> i. e.	281	429	833	108	8788	2457
B. <i>Law and Justice</i>	162	214	310	96	2558	14773
C. <i>Revenue Department</i>	48	18	51	16	17368	35858
D. Amministrazione militare	118	130	7	20	1642	28426
Totale	609	791	701	180	25356	81514

Secondo questa tabella, la spesa complessiva del personale e del personale aggiunto è preventivata in 16.219.063 Ls. A questo vasto organico degli impiegati civili segue l'organico militare dell'esercito, della milizia permanente e della marina da guerra, i cui ufficiali e sotto ufficiali hanno stipendii maggiori che nel Continente: organico, che è dato più sotto, in modo sommario. A dire il vero, parlando di questa amministrazione dispendiosa, non si deve dimenticare che essa

serve anche per la Scozia, per l'Irlanda, per l'immenso dominio delle Colonie e per l'Impero delle Indie orientali.

La nomina degli impiegati nel potente apparato della burocrazia permanente sarà ancora esaminata più sotto (§ 25). Tuttavia, occorre far precedere qui le seguenti osservazioni. Il Patronato dei ministeri di partito si limita, in seguito alla nomina a vita del personale appartenente al servizio permanente, ai posti che si rendono vacanti; e venne anche più limitato recentemente in seguito al sistema degli esami; il quale, al presente, è retto dai regolamenti dipartimentali per tutti i posti d'ufficiale dell'esercito, della marina e del servizio diplomatico; dalla legge per gli uffici di magistratura e per il servizio delle Indie orientali; dalla costituzione corporativa per la Chiesa e per le professioni dotte; dagli *Order in Council* per tutto il personale d'ufficio. Per le nomine ufficiali nell'esercito, nella Chiesa e nella magistratura, nella occupazione dei posti, non si tiene conto di considerazioni di partito. Il Governo parlamentare inglese è perciò in assoluto contrasto col sistema amministrativo americano del pari che col sistema amministrativo francese, fino a dove il servizio dello Stato ha d'uopo di una burocrazia professionale per metterla in una discreta posizione sicura, che presenti le necessarie garanzie d'incorruttilità e di fedeltà al dovere. Le più alte capacità in servizio dello Stato nell'amministrazione inglese sono scelte fra il personale del Parlamento o vengono tratte da uffici inferiori secondo il sistema del *selfgovernment*. Anche l'indirizzo del moderno partito radicale, che si ispira alla democrazia americana, rispetta i principii fondamentali dell'amministrazione, conforme alla natura dello Stato inglese.

APPENDICE. Cenni statistici sulla burocrazia permanente. —

Il censimento del 1851 diede, per la prima volta, un quadro statistico della burocrazia nella Gran Bretagna (Inghilterra e Scozia). In essa si comprendono complessivamente 64.224 impiegati civili dello Stato stipendiati, divisi nelle seguenti 11 categorie:

1) 105 capi di dipartimenti (*Heads of Department or Establishments*), cioè, i ministri propriamente detti, i presidenti e i *Commissioners* delle autorità centrali e i direttori indipendenti dei distinti dipartimenti, che mutano col mutar dei partiti, o sono del servizio permanente;

2) 190 sottosegretari di Stato e capi di ufficio (*Secretaries o Chief Clerks*), quindi un nuovo miscuglio di impiegati di varie specie;

3) 378 impiegati speciali superiori (*Officers employed in special capacities, Inspectors, Professionals Advisers*, ecc.);

4) 1893 impiegati speciali inferiori, sotto capi d'ufficio, impiegati di contabilità, giornalieri, registratori (*Heads of subordinate divisions or branches of establishments*, ecc.);

5) 3476 segretarii iscritti in bilancio (*Clerks on the establishments*);

- 6) 506 segretarii non iscritti nel bilancio (*Extra or Temporary Clerks*);
- 7) 11.267 impiegati subalterni inferiori (*others not being Clerks employed on some special duty*);
- 8) 3867 inservienti d'ufficio, messi, uscieri (*Office Keepers, Messengers, Porters*);
- 9) 17.465 impiegati inferiori delle gabelle, messi postali e portaflettere;
- 10) 14.531 artigiani e operai negli arsenali, ecc.;
- 11) 10.546 impiegati pensionati.

Nella redazione di questa statistica si presentarono però varii dubbi e diverse incongruenze. Molti impiegati erano compresi fra altre *professions*, poichè l'impiego era per essi un ufficio secondario. Mancavano, spesso, anche gl'impiegati di sesso femminile, mentre nell'anno 1851, in Inghilterra e nel Galles, 1118 donne erano impiegate nelle Poste, 123 nelle altre amministrazioni, 13 nei tribunali.

Un aiuto utilissimo per la statistica degli impiegati porge l'esame del bilancio finanziario annuale. Le concessioni del Parlamento si raggrupparono, fin dal secolo decimo ottavo, nelle grosse cifre degli *Army Estimates* e dei *Navy Estimates*, accanto a cui sono le altre concessioni per il servizio dello Stato, quale *Miscellaneous Expenditure*, a guisa di appendice; la quale, però, nel secolo XIX, raggiunse una entità uguale, e ottenne una forma più proporzionata, nella quale non i dipartimenti, ma gli " scopi del servizio " formavano la base della ripartizione. Una pregevole relazione su questi organici ufficiali si pubblicò nel 1847 (1). Poco dopo seguiva la legge importante dell'anno decimosettimo e decimottavo del Regno di Vittoria, capo 49, con la quale una certa quantità di stipendi venne trasportata dal fondo consolidato alle concessioni annuali del Parlamento, di guisa che le spese per la riscossione delle imposte e per gli uffici relativi si potevano rilevare anche dai bilanci presentati al Parlamento. La terza parte principale degli *Estimates* annuali mutò, ora, il titolo in *Civil Services Estimates*, riuscendo molto più chiaro. Cotesti *Estimates* presentano ora una base precipua per i bilanci degli uffici; base, però, che abbisogna ancora di un complemento rispettivamente agli uffici, i quali: 1) ritraevano i loro stipendi dal fondo consolidato, 2) dalle tasse d'ufficio indipendentemente da una concessione del Parlamento.

Profittando di queste riforme, il *Report of Committee on Civil Services Appointments* del 1860 (2), presenta una nuova tabella degli impieghi, compilata da Orazio Mann, che comprende i *Civil Establishments of the Crown* (escluse le corti di giustizia) dell'Inghilterra, della

(1) *Report from the Select Committee on Miscellaneous Expenditure*. 1847-8, n. 503, vol. XVIII, in 2 parti.

(2) *Parl. P.*, 1860, n. 440, vol. IX, p. 362-376.

Scozia e dell'Irlanda, includendo altresì il Ministero della guerra e quello della marina. Questa è, relativamente, la più completa tabella delle amministrazioni, e comprende i risultati seguenti: 34 *Political Heads of Departments*, 156 *Non Political*; 1485 *Sub-Heads and Heads of Branches*; 13.629 *Clerks*; 495 *Temporary Clerks*, ecc.; 2257 messi e impiegati di servizio alla Camera; 36.566 di servizio esterno; 742 impiegati di sesso femminile; 3841 *Professional Officers*; 30.437 artieri e operai giornalieri; 14.713 impiegati soltanto in parte nel servizio pubblico. Totale = 104.881 persone.

Il censimento successivo del 1861 presenta oscillazioni rilevanti nell'aggruppamento e nel modo di redigere la statistica, e dà quindi: *Civil Servants* 6996; impiegati di dogana e delle gabelle 10.209; impiegati postali 12.809; messi e inservienti nei dipartimenti amministrativi 2429; artieri ed operai negli arsenali 13.955; altri *Government Officers* 26; per il servizio coloniale e delle Indie orientali 1206.

— In causa del crescente carattere burocratico dell'amministrazione di polizia e di quelle dei poveri e d'igiene erano però aggiunti, secondo il censimento del 1861, togliendole dall'amministrazione comunale, anche le seguenti classi di impiegati salariati, quali impiegati indiretti dello Stato: impiegati di polizia 21.938; impiegati delle carceri 2612; amministrazione dei poveri e delle parrocchie 6133; *Officers of Local Boards* 361.

Nel censimento del 1871 appaiono le cifre seguenti in modo più sommario: *Civil Service* 25.717 impiegati, giudici 76, *Privy Council* 15, impiegati di servizio, operai, ecc., 24.210. — Nell'amministrazione locale: *Magistrates* 3445; impiegati dei tribunali locali 2336; impiegati di polizia 28.330; impiegati delle carceri 3150; impiegati già appartenenti ai comuni 11.080. — Impiegati nel servizio delle Indie orientali 975. Impiegati di sesso femminile nell'amministrazione civile 2315; nell'amministrazione delle carceri 600; nell'amministrazione comunale 2468.

Questi raggruppamenti nel censimento comprendono, in generale, soltanto il dominio del *Civil Service*. Già il censimento del 1851 aveva dato, per l'Inghilterra e per il Galles, la parte mancante sotto altre rubriche, alle quali possono venire aggiunte, dal censimento del 1861, le cifre corrispondenti:

1) *Esercito*: Ufficiali 3943 (1861: 6307); ufficiali a metà soldo o pensione 1365 (3406); truppe 36.517 (66.752). Il censimento del 1871 registra: ufficiali in attività di servizio 6026; in disponibilità 3816; soldati 70.675; milizia stabile 5730; pensionati 7442.

2) *Flotta*: Ufficiali 2729 (2908); a metà soldo 1491 (1538); marinai ecc. 24.804 (17.738); soldati di marina 11.000 (8731); guardie delle coste (1861 = 3839). Il censimento del 1871 registra: ufficiali 2930; a metà soldo 1432, truppe 18.867; soldati di marina 8384; guardie delle coste 3775; pensionati 7296.

3) *Personale giudiziario*: Giudici propriamente detti 85 (60);

avvocati 2816 (3071); procuratori 11.350 (11.456); *Officers of Law Court* 1436 (1896); *Law Clerks* 14.013 (16.605).

4) *Clero dell'Inghilterra e della Scozia*, nel 1851: Ecclesiastici dello Stato 18.587; ecclesiastici non appartenenti allo Stato 9614. — Clero dell'Inghilterra e del Galles, nel 1861: Ecclesiastici dello Stato 19.195; *Protestant Ministers* dissidenti 7840; cattolico-romani 1216; altri *Priests* 103.

5) *Personale di Corte*: 220 (1861 = 80 impiegati superiori).

Secondo il bilancio finanziario del 1880-81, l'organico degli impiegati (1), che può essere confrontato con la tabella del 1877, è il seguente:

<i>Civil Services, CLASS I.</i>		Impiegati
Cl. I. 2. Addetti ai palazzi . . .	32	
I. 3. " parchi reali . . .	189	
I. 12. Catasto	1820	
II. 1. Camera Alta	75	
II. 2. Camera Bassa	114	
II. 3. Ministero delle Finanze . . .	126	
II. 4. Ministero dell'Interno . . .	73	
— — Ispettori	89	
II. 5. Ufficio degli Esteri	129	
II. 6. Ufficio Coloniale	71	
II. 7. 8. <i>Privy Council</i>	90	
II. 9. Ufficio del Comm., ecc. . . .	416	
II. 10. <i>Charity Commiss.</i>	62	
II. 11. Commissari esaminatori . . .	43	
II. 12. 13. <i>Copyhold Commiss.</i> . .	44	
II. 14. Suprema Corte dei Conti ecc.	231	
II. 15. <i>Friendly-Societies</i>	16	
II. 16. <i>Local Government Board</i> . .	218	
II. 16. — Maestri delle scuole dei poveri	1500	
— Medici dei poveri	3500	
II. 17. Manicomii	21	
II. 18. Zecca	111	
II. 19. Debito pubblico	43	
II. 20. Ufficio delle patenti	123	
II. 21. Cassa generale	81	
II. 22. Cassa delle anticipazioni dello Stato	23	
II. 23. Archivi dello Stato	100	
II. 24. Ufficio dello Stato civile . .	109	
II. 25. Oggetti di cancelleria, Stampati e Monitore dello Stato	70	
II. 26. Demanio e foreste	43	
II. 27. Edifizi dello Stato	143	
II. 35. Segretariato di Stato per l'Irlandese		43
III. 1. Ufficio di procuratore della Corona		38
III. 2. <i>Director of Prosecutions</i> . .		5
III. 3. Istruzione penale		64
III. 4. Cancellerie dei tribunali . .		301
III. 5. Supremo tribunale		200
III. 6. Tribunale per le succe- sioni		184
III. 7. 8. Tribunale dell'Ammi- ragliato		40
III. 9. Tribunale dei fallimenti . .		82
III. 10. Tribunali provinciali		883
III. 11. Ufficio del catasto		9
III. 13. Tribunali di polizia di Londra		80
III. 14. 15. <i>Constabulary General</i> <i>Insp.</i>		8
III. 16. Carceri dello Stato		1759
III. 17. <i>Prison Commission</i>		35
III. 18. <i>Reformatory Schools</i>		23
III. 19. <i>Criminal Lunatics</i>		188
Cl. IV. 1. <i>Education Department</i> . .		244
IV. 2. <i>Science and Art</i>		263
IV. 3. <i>British Museum</i>		395
IV. 4. 5. <i>National Galleries</i>		52
IV. 5. <i>London University</i>		15
V. 1. <i>Diplomatic Service</i>		128
Second Secretaries		45
V. 2. <i>Consular Service</i>		313
per <i>China Rot.</i>		100
per <i>Japan Rot.</i>		100
VIII. 1. Ufficio generale dell'Am- ministrazione doganale		200
Ufficio principale della dogana di Londra		1854

	Impiegati		Impiegati
Ufficio principale della dogana di Liverpool .	770	Direzione provinc. delle Poste	1700
Uffici provinciali . .	1840	Vice-Direttori postali .	9046
VIII. 2. <i>Inland Revenue</i> . . .	5542	<i>Clerks</i> ecc.	1823
VIII. 3. Ufficio generale dell'Amministrazione delle Poste .	849	Impiegati di servizio .	9023
Ufficio princip. di Londra .	5417	VIII. 3 a. Amministrazione centrale dei Telegrafi .	417
Ispettori	91	— di Londra	1113
Amministrazione delle Casse di Risparmio .	662	— d'Inghilterra e Galles .	2629
		— Impiegati di servizio .	2516

(1) [Per l'Italia bastino qui poche cifre sommarie, secondo i ruoli organici del 1° luglio 1891 si avevano:

Amministrazioni civili (Interno, Finanze, Tesoro, Lavori pubblici, Agr., Ind. e Comm.):	
Impiegati	20.184
Magistrati (Corte d. Conti, C. di Stato e sim.) .	82
Insegnanti	289
Personale di servizio	3.912
Amministrazione Giustizia e Cult: .	
Impiegati	4.848
Magistrati	4.882
Personale di servizio	124
Istruzione pubblica:	
Impiegati	1.562
Insegnanti	9.135
Personale di servizio	1.848
Amministrazione delle Poste e Telegrafi:	
Impiegati	7.101
Personale di servizio	4.568
Affari Esteri:	
Impiegati	247
Personale di servizio	25
Guerra e Marina:	
Impiegati	4.585
Insegnanti	204
Personale di servizio	544
Ufficiali militari	16.718
Truppa	287.176
Guardie di Finanza	17.781
di polizia	5.549
carcerarie	5.353
forestali	347

[Queste cifre non sono comparabili alle inglesi, e se ne darà conto in altro volume: ma possono dare un'idea del diverso sviluppo della burocrazia nei due Stati].

La situazione dell'esercito è data dai *Parl. P.*, 1880, X, 1, II, 1, la situazione effettiva della marina dal XVI, 48, l'entrata e l'uscita dei posti d'impiegati nel bilancio finanziario annuale XLVI, 459.

Quanto il bisogno di una grande amministrazione dello Stato centralizzi, nel più ricco paese del mondo, il personale degli impiegati, è mostrato statisticamente dallo sviluppo della burocrazia nella Metropoli. Il censimento del 1851 (1861) registra, nella capitale, non meno di: 2021 (3265) impiegati postali; 998 (892) impiegati delle gabelle; 1826 (2105) impiegati doganali; 4965 (4146) altri impiegati dello Stato; 6322 (6319) impiegati di polizia; 1192 (435) impiegati al servizio delle Indie orientali; 1160 (1747) ufficiali in attività di servizio; 8034 (10.473) soldati; 368 (1038) ufficiali a metà stipendio; 2817 (2088) pensionati della Casa degli Invalidi; 521 (485) ufficiali di marina; 341 (366) ufficiali di marina a metà stipendio; 468 (882) marinai al servizio reale; 2991 (1693) invalidi di marina; 1192 (1462) soldati di marina; 1305 (1533) ecclesiastici appartenenti alla Chiesa nazionale; 1083 (808) ecclesiastici non appartenenti alla Chiesa nazionale; 1513 (1400) avvocati; 3418 (3151) procuratori; 1061 (533) impiegati inferiori di tribunale; 4340 (6529) *Law Clerks*. — Il numero dei medici è press'a poco: *Physicians* 553 (768), chirurghi 3407 (2717); altre persone addette alla medicina 1141 (1879), ecc.

§ 23.

IV. Norme giuridiche generali relative agli impiegati.

Le massime giuridiche generali sugli impiegati sono rimaste abbastanza semplici, per lasciare un certo spazio alla pratica amministrativa sotto una legislazione molto specializzata sui singoli diritti d'impiego. Questi rapporti si formano, naturalmente, ben altrimenti che nello Stato assoluto, in cui la stessa burocrazia costituisce la classe dirigente, ed è perciò ordinata in virtù di norme speciali, le quali formano, in certo modo, un censimento delle classi dirigenti. Le norme giuridiche inglesi comprendono: 1) La forma del conferimento; 2) la qualifica per gli impiegati; 3) il diritto all'impiego; 4) il termine dell'impiego.

I. La forma del conferimento degli antichi uffici, basati sulla *common law*, poggia sulla massima: " la Corona non può conferire nessun vecchio impiego in modo o in forma diversa da quelli in uso a meno che la forma non venga mutata dal Parlamento (1). Il metodo

(1) COKE, 4 *Inst.*, 75, 87. La forma di conferimento dell'impiego, come pure le norme più importanti degli *offices* si fondano, di preferenza, sulla autorità di

consueto per il conferimento degli impieghi superiori dello Stato, è quello della nomina regia (patente). La patente deve avere, d'ordinario, i sigilli seguenti; il sigillo a mano, il sigillo privato e il gran sigillo; cioè, l'approvazione del segretario di Stato, del guardasigilli privato e del lord cancelliere; passa, quindi, attraverso un triplice controllo del Gabinetto attuale. In seguito allo Statuto del decimoquarto e decimoquinto anno del Regno di Vittoria, c. 82, le forme vennero alquanto semplificate in 5 stadii: 1) Il progetto di un ordine del Gabinetto (*warrant*) viene preparato dai giureconsulti del Ministero, dall'*Attorney* o dal *Solicitor General*; 2) viene presentato alla firma reale; 3) passa al Ministro dell'Interno per la contro firma; 4) al *Lord Privy Seal* per il sigillo; 5) all'ufficio del gran sigillo del lord cancelliere, dove ha luogo la registrazione del decreto di nomina a seconda del tenore del *warrant* e dove gli viene apposto il gran sigillo. Soltanto la nomina degli impiegati giudiziari rimane limitata al gran sigillo, senza partecipazione al Ministero dell'Interno ed agli altri capi. Senza la procedura intermedia del sigillo privato e di quello a mano vengono emanati i decreti di nomina dei *Chiefs Justices*, del *Chief Baron*, degli altri giudici e dei procuratori generali dello Stato; quelli di nomina degli avvocati a *Kings Consels* ed a *King's Serjeant*, i decreti di avanzamento nell'avvocatura, come pure i decreti di nomina

lorde Coke, completata da numerose decisioni speciali delle Corti di giustizia. Rimase senza dubbio riconosciuto principalmente il così detto potere d'ordinamento della Corona. Ma una certa avversione per la formazione di nuovi impieghi prevalse principalmente cogli abusi amministrativi degli Stuardi, le cui impressioni sono riconoscibili in Coke: "*There are three things which have fair pretences, yet are mischievous: 1. new courts; 2. new offices; 3. new corporations for trade. And as to new offices, either in Courts or out of them, these cannot be erected without act of parliament; for that under the pretence of common good they are exercised to the intolerable grievance of the subject* „ COKE, 2 *Inst.*, 540.

A dire il vero non si può negare, che la fondazione di nuovi impieghi faccia parte delle antiche prerogative reali: però questa massima venne circondata del continuo, fin da quel tempo, da clausole restrittive. Il *Nemo duobus utatur officiis* valse, per lo meno, come massima regolare, 4 *Inst.*, 100, 310. Il conferimento di un nuovo impiego viene dichiarato nullo da una sentenza di tribunale, ogni qualvolta non sia stabilito, quale giurisdizione o quale autorità debba avere l'impiegato, 4 *Inst.*, 200. *The King cannot make a new office for correction ecc. of any thing which belonged to the jurisdiction of any former Court*, 4 *Inst.*, 262.

Più rigorosamente limitata nella forma e nella sentenza rimase, evidentemente, la fondazione di nuovi uffici di giudice: *The Courts of law are created by Parliament or letters-patent, or subsist by prescription; and there are the only ways in which a Court of judicature can exist*. Inoltre, la Corona non può creare nessun nuovo impiego con nuovo stipendio, poichè, con ciò, verrebbero imposti * al popolo nuovi aggravii „ in contraddizione col diritto finanziario del Parlamento. Il più antico precedente a questo riguardo data dal tredicesimo anno del Regno di Enrico IV, quando un decreto reale per la creazione di un nuovo ufficio *for measuring cloths*, venne dichiarato illegale. Va da sè che la Corona non possa creare alcun ufficio, il quale sia incompatibile con la costituzione o riesca di danno ai sudditi, anche se non vi fosse annesso stipendio. CHITTY, *Prerogative*, 80.

dei giudici di pace dirigenti (*Custodes Rotulorum*) per le contee e per le città. Il *Lord Chief Justice of England* è, anzi, nominato senza patente, in virtù di uno scritto diretto del Gabinetto (*Writ*) col gran sigillo. Queste eccezioni non si fondano soltanto sull'antica consuetudine, ma sono state conservate per i funzionari della giustizia, perchè la loro nomina non deve apparire come emanazione del governo di partito. Altri uffici molto importanti di giudice inferiore sono conferiti dal lord cancelliere senza firma diretta del re (naturalmente, però, in nome del re); cioè, l'incarico di tenere le sessioni di assise di Contea in Inghilterra e nel Galles; l'incarico speciale *of oyer and terminer* per le assise criminali straordinarie e per tutte le *commissions of the peace* (1).

(1) Il conferimento d'ogni impiego per mezzo di reale decreto (patente) è bensì stabilito come norma dai giuristi; in realtà si limita però agli uffici superiori, la cui sfera è molto più ristretta della cerchia dei posti conferiti dal re nelle amministrazioni del Continente. La grande quantità degli uffici medii, inferiori e di basso servizio non era soggetta in alcun tempo a questa formalità. Soltanto in quelle piccole sfere valeva la massima; "che la Corona non può conferire alcun antico ufficio in modo e forma diversi dal consueto". CHITTY, *Prerogative*, 81. — Le modalità del conferimento di un impiego in base a patente vengono esaminate accuratamente in NICOLAS, *Proceedings*, VI, p. CCV-CCVII, ed anzi secondo le comunicazioni dell'ufficio della Corona nella cancelleria. Passano direttamente sotto il gran sigillo, senza lo stadio intermedio del *Privy Seal*, le seguenti nomine:

1) Quelle di *Chief Justice*, *Chief Baron*, *Judges* e *Barons*, *Baron Cursitor*, *Attorney General*, *Solicitor General*, *King's Sergeants*, *King's Counsel*, *Officers for the conservation of the River Thames* e *Custodes Rotulorum*.

2) I decreti (*Commissions*) per l'apertura e la proroga del Parlamento, per la comunicazione dell'assenso reale ai *bills*, per la nomina del presidente nella Camera dei Lordi, per l'approvazione della nomina dello *Speaker* nella Camera dei Comuni e per il conferimento della *Chancery Commission*, con cui certi impiegati vengono autorizzati a rappresentare, in materia giudiziaria, il lord cancelliere nei casi d'impedimento.

3) I *Warrants*, che regolano la precedenza dei *Sergeants at Law*, vengono firmati direttamente dal re, senza un vero decreto formale.

Invece le nomine di *Master of the Rolls*, di vice-cancelliere e di *Masters in Chancery* durate fin oggi, sono soggette, come i decreti ordinarii per gli impiegati amministrativi, al sigillo privato. Altrettanto si dica degli impieghi superiori di giudice nelle Indie Orientali. I giudici delle Colonie sono nominati mediante un *Warrant* reale, firmato dal ministero delle Colonie.

Nei casi straordinarii, nei quali vengono ancora conferiti alcuni impieghi subordinati col mezzo di persone private, ciò deve avvenire regolarmente mediante un documento che porti il reale sigillo. STEPHEN, *Commentaries*, II, 588.

Un argomento interessante per uno studio speciale è il quadro recente dello stile nei diversi decreti che vengono pubblicati, in nome della Corona, in più di un centinaio di voci, cioè *Royal Charters*, *Writs*, *Commissions*, *Letters Patent*, *Grants of Licenses*, *Grants of Annuities*, ecc., *Warrants of appointments*, *Nominations*, *Ratifications*, *Full power*, *Exequatur*, *Credentiale*, ecc., ecc., in *Parl. P. 1876* (XXIV) p. 625-632. — La semplificazione nello stile dei decreti reali, enunciata di bel nuovo dal *Crown Office Act* (40 et 41 Vict., c. 41), sta soltanto in ciò: che la Corona è autorizzata ad eseguire, mercè il regolamento, quello che deve essere pubblicato per il primo nel monitore dello Stato e presentato poscia al Parlamento perchè ne prenda conoscenza. Il relativo *Order in Council* è del 1878, nel *Parl. P. 1878*, LXII, 177.

II. I titoli per gli ufficii sono condizionati a due norme giuridiche principali:

1) Al giuramento ufficiale e al giuramento generale — fino a tempi recenti nella triplice forma del giuramento in qualità di suddito, del giuramento di supremazia e di quello di abjura. Il giuramento in qualità di suddito era stato, per molti secoli, sostanzialmente identico all'antica formula energica del giuramento feudale; in seguito però, prevalendo la nobiltà dei Wighs, venne mutata nella seguente formula: " Io N. N. prometto e giuro sinceramente di voler essere fedele e di voler osservare veracemente il dovere di suddito verso Sua Maestà il re Giorgio „ (1 *Geo. I, st. II, c. 13*). Il giuramento di sudditanza da parte degli ecclesiastici era rivolto contro le pretese gerarchiche del Papa; il giuramento d'abjura rinnegava i diritti dalla Corona della famiglia degli Stuardi. La recente legislazione (21 e 22 *Vict., c. 48*) ha sostituito ai tre giuramenti una formula contenente l'obbligo di fedeltà di suddito verso la Corona, la conservazione della esistente legale successione al trono, la rinuncia a tutti i doveri di obbedienza ad altri pretendenti della Corona, la sconfessione di qualsiasi giurisdizione straniera e di qualsiasi autorità superiore di potenze estere in materia ecclesiastica " sulla vera fede di cristiano „. Per i cattolici, questo giuramento è ridotto alla più semplice dichiarazione stabilita collo Statuto del decimo anno del Regno di Giorgio IV. Per i Quacqueri e gli altri dissidenti venne ammessa, in luogo del giuramento, una formula solenne d'affermazione. Analogamente venne riformato il testo del giuramento per gli israeliti, i quali rimangono esclusi giuridicamente da pochi ufficii (reggente del regno, lord cancelliere, governatore dell'Irlanda). Con ciò la condizione di appartenere alla Chiesa nazionale, quale condizione preliminare per aspirare agli ufficii superiori, venne abbandonata: si conservò però il riconoscimento positivo della costituzione esistente dello Stato e della Chiesa. Una compiuta riforma nello spirito delle presenti norme amministrative seguì infine col *Promissory Oaths Act* del 1868 (31 et 32 *Vict., c. 72*), il quale formulò il generale giuramento ufficiale nel modo seguente:

" Giuro di voler servire bene e fedelmente Sua Maestà la regina Vittoria nell'ufficio di Così m'aiuti Iddio „.

Al giuramento dei giudici vengono aggiunte le seguenti parole:

" E voglio giudicare rettamente ognuno secondo le leggi e le consuetudini di questo Regno senza paura o imparzialità, senza benevolenza o malevolenza „ (1).

(1) Sul sistema di giuramento degli impiegati, confr. Cox, *Institutions*, 128, 129.
 — Sul giuramento degli Ebrei, confr. *Parl. Report on Jews Act 1859*, sess. 1, n. 205.
 — Una serie di progetti di legge di questi ultimi tempi venne emanata semplicemente, senza distinzione di confessioni, finchè si venne al decisivo *Promissory Oaths Act* del 1868. La legge dichiaratoria (34 et 35 *Vict., c. 48*), seguita a que-

2) Certi ufficii sono giuridicamente incompatibili con un posto nella Camera bassa secondo le leggi tuttora in vigore (12 et 13 Will. III, c. 10; 6 Anne, c. 41; 15 Geo. II, c. 22; 22 Geo. III, c. 45, 82; 41 Geo. IV, c. 52, ecc.). La maggior parte di queste incompatibilità (*disqualification*) si fondano sul desiderio di escludere dalla Camera il maggior numero degli impiegati amministrativi dipendenti dall'amministrazione temporanea, per non riempire la Camera bassa, come nei tempi precedenti, di un numero straordinario di favoriti (*placemen*). Altri uffici sono incompatibili con la partecipazione ai partiti della Camera. All'incontro, la compatibilità degli ufficii superiori amministrativi con un posto nel Parlamento, non era soltanto ammessa, ma altresì richiesta indirettamente, per mantenere la necessaria "armonia fra l'esecutivo ed il legislativo". Le eccezioni fondate su queste norme sono le seguenti:

Di massima sono incompatibili con un posto nella Camera bassa gli ufficii di giudice dei tribunali superiori secondo la *common law* e l'*equity*, ad eccezione del *Master of the Rolls*; i *Recorders* urbani nelle loro borgate; il giudice della Corte dell'ammiraglio, il clero delle chiese nazionali ed il clero cattolico romano.

Per la loro dipendenza diretta dall'amministrazione temporanea, sono incompatibili i governatori delle colonie e la gran massa degli impiegati esecutivi stabiliti nei dipartimenti dell'amministrazione finanziaria, gli impiegati ufficiali (*clerks*) dei dipartimenti dello Stato; poscia tutti gli ufficii creati dalla Corona dopo il 1705 e tutti coloro che hanno una pensione accordata dalla Corona, revocabile o temporanea; inoltre, i giudici retribuiti di polizia della capitale (10 Geo. IV, c. 44), come pure tutti gli impiegati salariati di polizia.

È riconosciuta espressamente la compatibilità specialmente dei seguenti ufficii con un posto al Parlamento: gli ambasciatori, l'*Attorney General* e tutti gli altri impiegati che siedono nella Camera alta (ad eccezione dei giudici), gli ufficiali dell'esercito e della marina, i segretari dell'ufficio del tesoro, dell'ammiraglio, del cancelliere del tesoro, i sottosegretari di Stato ed un numero ristretto di impiegati superiori, i cui ufficii sono concessi vita durante, ovvero *quam diu bene se gesserint*. Nei recenti atti parlamentari è detto d'ordinario alla crea-

st'atto, abolisce espressamente, del tutto o in parte, 4 elenchi di antichi Statuti sui giuramenti. Nella legge del 1868 anche il giuramento di sudditanza è ridotto ad una formula di 2 righe. Vengono aggiunti gli elenchi degli impiegati superiori, i quali prestano il loro giuramento nel *Privy Council* e, d'ordinario, alla regina in persona; come pure gl'impiegati i quali prestano il giuramento di giudice. Norme speciali sono prescritte per i giuramenti ufficiali del clero anglicano, il *Parliamentary Oath Act* del 1866, pel giuramento dei Pari e dei Membri del *Privy Council*, pel giuramento dell'esercito e della marina da guerra, pel giuramento dei giurati ed alcune specialità (*sect. 14*), come pure speciali disposizioni per l'ammissione d'una dichiarazione in luogo della formula di giuramento (*art. sect., 12, 13, 15*).

zione di nuovi ufficii della Corona, che chi li copre possa sedere nel Parlamento, come ciò è stabilito specialmente per i nuovi segretarii di Stato e per i nuovi *Boards*, non devono tuttavia aver il loro posto nella Camera bassa più di quattro segretarii e sottosegretarii di Stato (21 et 22 Vict., c. 106; 27 et 28 Vict., c. 34).

Anche negli ufficii compatibili vale, però, la norma che l'impiegato eletto a membro del Parlamento si debba assoggettare alla rielezione. Una nuova elezione è anche necessaria dopo una nuova nomina, non però dopo una promozione nell'esercito e nella marina.

Conseguenza evidente della legislazione sull'incompatibilità è stata questa, che, per esempio, nella Camera bassa del 1838 vi erano soltanto 60 deputati che avevano ufficii civili o pensioni (non compresi gli ufficiali dell'esercito e della marina) (1).

Di fronte a queste qualità giuridiche ebbero relativamente minore considerazione le qualità scientifiche e tecniche. Soltanto negli ufficii della Chiesa nazionale e dell'amministrazione giudiziaria propriamente detta era richiesto uno studio preliminare per il servizio dello Stato. Per la burocrazia venne disposto, negli ultimi tempi, un sistema di esami. Ignorata, invece, è in Inghilterra la burocrazia laureata del continente come una casta distinta. La classe dirigente cerca, di solito, una preparazione generale nelle scuole superiori, nelle università e nelle corporazioni degli avvocati, e acquista allora la pratica educazione per il servizio superiore dello Stato nell'amministrazione della contea, specialmente nell'ufficio dei giudici di pace e nel pesante lavoro notturno dei Parlamenti. Soltanto nei tempi più recenti una

(1) Sulla compatibilità ed incompatibilità degli impieghi con un posto nel Parlamento esiste una legislazione sperimentale complicata, la quale da una parte voleva riservare ai membri del Parlamento gli ufficii superiori, dall'altra voleva impedire che fosse inondato il Parlamento di *placemen*, e mantenuto un sistema di corruzione mediante ufficii e sinecure. Nelle lotte della rivoluzione si era voluto sciogliere questo problema con ordinanze energiche, primieramente mediante la *selfdenying Ordinance* del lungo Parlamento. Al tempo della Ristituzione venne presentato ancora una volta (27, Car. II), un progetto di legge, il quale voleva vietare ai membri della Camera bassa di accettare qualsiasi pubblico ufficio, ma il progetto venne respinto. Nell'anno 1693 la Camera bassa approvò un *bill* consimile, il quale venne però respinto dai Lordi "perchè con ciò sarebbe sorto un certo dissenso ed una certa sfiducia tra Corona e popolo, come se quelli che vengono impiegati dalla Corona nello Stato, non meritassero la fiducia dell'altro partito". In seguito (12 et 13 Will. III, c. 2) qualunque impiego salariato e qualsiasi pensione della Corona dovevano costituire in avvenire, dopo la morte della regina Anna, l'incompatibilità con un posto nella Camera bassa; ma questa legge venne abrogata di nuovo, prima ancora che entrasse in vigore (4 Anna, c. 8) soltanto certe classi d'impiegati finanziari vennero esclusi da un posto nella Camera bassa sotto Guglielmo III. Nell'anno 1705 venne nuovamente respinto un ampio progetto di legge in causa dei dissensi delle due Camere. Però collo Statuto del sesto anno del Regno di Anna, cap. 41, questo principio prevalse in una cerchia più ristretta; specialmente per i nuovi ufficii della Corona, creati sin dall'anno 1705, e per le pensioni revocabili, che vennero

istruzione preparatoria professionale, anche negli impieghi amministrativi superiori, venne richiesta alquanto più largamente, e, secondo la diversità degli incarichi, sogliono essere impiegati in tali posti avvocati, ecclesiastici e ufficiali. Tuttavia, per il carattere fondamentale dell'amministrazione dello Stato inglese, importa che la scuola pratica del Parlamento e del Governo locale formi tuttora la preparazione preliminare per gli uffici superiori dello Stato.

III. Il diritto d'impiego si divide, secondo il punto di vista giuridico, nel diritto all'impiego e in quello che proviene da esso. L'esposizione di quest'ultimo fa parte degli uffici speciali; qui giova citare soltanto la massima generale, " che la Corona non può creare nessun impiego contrario alla costituzione o dannoso al benessere pubblico „, e che nessun nuovo salario può venire assegnato ad un ufficio senza una legge. Ma il diritto personale al conseguimento dell'impiego differisce, secondo la natura degli impieghi ed il modo del conferimento. Gli uffici si dividono in uffici di fiducia, *offices of trust* (che comprendono gli uffici giudiziari nel più largo significato della parola) ed in uffici semplicemente esecutivi (*ministerial offices*). I primi non possono essere coperti, d'ordinario, da supplenti; i secondi, invece, ammettono, con certe modalità, una supplenza. Gli uffici di fiducia, i quali si riferiscono all'amministrazione giudiziaria, non devono essere mai conferiti " temporariamente „. Anche gli uffici giudiziari non possono essere conferiti su aspettativa (*in reversion*); però, gli uffici amministrativi che ammettono un supplente, poterono essere conferiti in tal modo fino agli ultimi tempi. Nessun ufficio giudiziario od altro *office of trust* può venire alienato sotto pena dell'incompatibilità di coprirlo o di disporne.

dichiarate incompatibili con un posto nel Parlamento, per impedire almeno certi mezzi diretti di corruzione. Per quegli uffici, che non abbisognano di un'assoluta incompatibilità con un posto nel Parlamento, venne trovata la via di mezzo, secondo la quale l'accettazione dell'ufficio è incompatibile con un posto nel Parlamento, senza escludere la rielezione. HARRIS, *Precedents*, II, 66 (15 Geo. II, c. 22). — D'altra parte l'esperienza del governo parlamentare rendeva tuttavia consigliabile sempre una forte partecipazione dei membri del Parlamento all'amministrazione temporanea. Un quadro della legislazione più antica si trova in BLACKSTONE, I, p. 175; in forma più semplice, in Cox, *Institutions*, p. 124-126. Al tempo del *bill* di Riforma, la questione venne discussa di nuovo. Diversi *Reports* si occuparono, in questo tempo, della ricerca delle effettive relazioni, come pure il *Report on the reduction of salaries of offices, held during the pleasure of the Crown, by Members of either House of Parliament. Parl. Pap. 1830-1831*, vol. III, p. 445; il *Report from the Select Committee on Members holding offices, P. P. 1833*, vol. XII, p. 1. In quest'anno il numero dei membri della Camera bassa, occupanti un ufficio, era diminuito fino a 60; raggiungeva la cifra di 271 quando salì al trono Giorgio I. Non vennero però computati con ciò gli ufficiali dell'esercito e della marina, i quali, nella posizione sociale del corpo degli ufficiali inglesi e per gli stipendii in proporzione minori, non si considerano come posti di favore. Il lungo elenco delle leggi speciali ancora in vigore si trova nell'indice generale (*Index to Statutes 1882*), p. 873-878. Un elenco dei membri sedenti nella Camera bassa, i quali godono stipendii dello Stato, è dato dal *Parl. P. 1872*, XLVII, 31.

La legge fondamentale del quinto e sesto anno del Regno di Edoardo IV, capo 16, vieta in massima la compera o la vendita di qualsiasi ufficio amministrativo o giudiziario, di qualunque altro che riguardi l'amministrazione del tesoro reale, di città regie o di piazze fortificate, come pure di qualsiasi *clerkships* in una *Court of record*. In virtù di uno Statuto del quarantanovesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 26, tale disposizione è stata estesa a tutti gli uffici dipendenti dalla Corona, nel Regno e nelle Colonie, temporanei o permanenti, di qualsiasi natura e grado: *to all offices in the gift of crown and to all civil, naval, and military commissions, employments, and appointments under government in the United Kingdom, or in the colonies, or under the East India Company*. Per i posti di ufficiali retribuiti dell'esercito permanente, pei quali si era formato frattanto un sistema d'acquisto, venne stabilito che la trasgressione ai prezzi di acquisto determinati dai regolamenti fosse punita con la perdita del grado (*commission*). Rimangono esclusi certi impieghi giudiziari, i quali in origine si conferivano dal *Chief Justice* dei *King's bench* e dalla Corte dei *Common pleas*, pei quali il sistema d'acquisto venne abolito di recente (6 Geo. IV, c. 82, 83).

Gli uffici giudiziarii ed amministrativi in generale si considerano come beni immateriali (*incorporeal hereditaments*), non già come *tenements*, imperocchè non hanno alcun rapporto speciale col possesso fondiario (1). Un impiego conferito vita natural durante dà ai detentori un *estate for life*; nel caso, quindi, di una contestazione, il diritto su di esso impiego può diventare argomento di un processo civile. Per gli altri uffici stabili conferiti altrimenti è usato d'ordinario un *writ of mandamus* giuridico-amministrativo, in virtù del quale l'usurpazione illegale, *writ of quo warranto*, e l'appropriazione illegale d'un impiego vengono sottoposte ad una decisione giudiziaria. Ad eccezione di un numero proporzionatamente piccolo di uffici di giudici e di altri pochi destinati al controllo della contabilità dello Stato, il sistema degli impieghi revocabili (*durante bene placito*) si è esteso frattanto a tutto il servizio civile e militare in tal modo, che, nei presenti organici degli impiegati, fra 1000 di questi, se ne trova appena uno solo, il quale sia autorizzato ad avanzare una pretesa ad un ufficio o ad uno stipendio (2).

(1) COKE, *Litt.*, 20 a.

(2) Il diritto d'impiego è determinato, in primo luogo, dalla serie delle leggi contro l'acquisto degli impieghi; leggi, le quali incominciano già nel medioevo. In forza di quella legislazione il sistema feudale dell'acquisto degli uffici in Inghilterra, se non abolito, è confinato in un campo proporzionatamente ristretto poco dannoso al pubblico. La legislazione frattanto mirava piuttosto a rendere revocabile la maggior parte degli uffici dello Stato. Già in certi Statuti del decimoquarto anno del Regno di Riccardo II, e del 1 e 18 anno del Regno di Enrico IV, venne stabilito che gl'impiegati doganali dovessero essere nominati non più vita durante, ma *durante bene placito*. Quindi il diritto d'impiego poteva diventare

Quantunque gli impieghi, conferiti nella forma feudale, per eredità o dietro acquisto, non abbiano mai raggiunto un grande numero ed ancor meno una certa importanza politica, pure rappresentarono una certa parte per circa 100 anni nelle forme del Governo parlamentare. Fin dal tempo in cui fu chiamata al trono la Casa d'Annover, vennero occupate sistematicamente, specie sotto Walpole, talune sinecure, per istabilire l'armonia fra la costituzione e l'amministrazione, o piuttosto, fra il Ministero temporaneo ed il Parlamento. Le grandi spese, che portava seco un posto in Parlamento, dopo che si era rinunciato agli antichi compensi quotidiani, e le spese ancora maggiori portate da certi superiori ufficii dello Stato, ben superiori allo stipendio ordinario, rendevano desiderabile che il Ministero temporaneo potesse disporre d'un certo numero di sinecure, per conferirle in parte quale entrata secondaria a certi funzionarii temporanei dello Stato, in parte ai membri del Parlamento ed ai loro aderenti come una specie di stipendio onorario. In forza di questo sistema, il Governo dei Wighs riuscì ad avere per il primo una fidata maggioranza in tutte e due le Camere del Parlamento, ed una amministrazione dello Stato discretamente forte. Le sinecure divennero "*purchase money of power*", in un tempo, in cui l'indifferenza della massa della popolazione dava al Governo parlamentare una posizione molto oscillante. Fin dai tempi dell'energica amministrazione di Pitt, il Ministero venne sorretto in tal modo dalla gravità dei tempi e dal peso dell'opinione pubblica, che non fu più necessario questo sussidio artificiale. Però Giorgio III si compiacque personalmente di approfittare di tali rispettabili *purchase money*, ed il partito dei Tory, una volta in possesso del potere, mantenne a suo vantaggio il sistema introdotto dagli oppositori. In virtù dei nuovi indirizzi amministrativi ad ufficii antichi venivano gradatamente sottratti numerosi affari, mentre gli ufficii erano conservati. La conservazione di inutili ufficii lautamente stipendiati con emolumenti spesso enormi diventò un articolo di fede per i conservatori. Dopo la fine della guerra con la Francia venne fatta una concessione con l'abolizione di alcuni ufficii (57 Geo. III, c. 60 fino a 64, 67, 84), ma tanto più rigorosamente se ne conserva-

oggetto di una decisione giuridica nei pochi casi in cui è conferito, in modo formale, in seguito a reale decreto, *for life* o *during good behaviour*. Dei diritti irrevocabili faceva però parte anche la concessione dell'aspettativa, la quale appariva ancora in un numero ristretto di antichi *ministerial offices*, specialmente negli antichi ufficii. Un ragguaglio più esatto si trova nel *Report on Official Salaries*, Parl. P. 1850, n. 611, p. 32. Fino all'anno 1809, il Ministero temporaneo aveva esercitato il diritto di conferire a' suoi aderenti ufficii di questa specie largamente stipendiati. Un progetto di legge per l'abolizione di questa facoltà era stato respinto nella Camera alta; perciò la Camera bassa si rivolse con un indirizzo alla Corona, perchè tali impieghi non potessero più venir conferiti. Finalmente, venne abolita in massima dalla legislazione la neoformazione degli ufficii *in reversion*.

rono altri rimasti. All'epoca degli attacchi contro gli abusi dell'amministrazione dei Tory, diventò questa l'accusa principale. Solo dopo una lunga lotta, dopo il *bill* di riforma, furono abolite le sinecure ancora esistenti (1).

IV. Un ufficio conferito può cessare ed anzi essere revocato in seguito ad abuso o negligenza (*abuser, nonuser*), o in seguito a rifiuto di compiere i doveri d'ufficio. Gli uffici *during good behaviour*, conferiti per decreto regio, possono quindi essere revocati soltanto mediante un procedimento giudiziario (*scire facias*) in causa d'una vera violazione del dovere d'ufficio, che nella pratica giudiziaria si applica come nel continente, con giudizi formali e licenziamento dall'ufficio. Anche negli uffici revocabili, conferiti per regio decreto, occorre, secondo l'opinione più rigida, una dispensa formale col mezzo di un *writ of discharge*. Tutti gli uffici conferiti dalla Corona cessano però totalmente al mutare del suo titolare. Restarono eccettuati in seguito gli uffici giudiziari nel più stretto senso della parola (1 *Geo. III, c. 23*); tutti gli altri uffici pubblici durano d'ordinario 6 mesi dopo il mutamento del trono (7 *et 8 Will. III, c. 27*; 1 *Anne, st. 1, c. 8*; 4 *Anne, c. 8, st. 8*; 5 *Anne, c. 7, st. 8*). Occorreva perciò rinnovare ogni patente ufficiale per mezzo del successore al trono. In realtà questa restrizione è diventata semplicemente nominale, *matter of course*. Infine furono pure abolite (1 *Will. IV, c. 4*) anche le tasse di bollo per questa rinnovazione puramente formale delle patenti d'ufficiale (2).

(1) Istruttivo ed essenzialmente degno di fede è il seguente scritto anonimo apparso in quell'epoca: *The extraordinary Red Book: an Account of all Places, Pensions, Sinecures, Grants, ecc., by a Commoner* (4^a ediz., Londra, 1821). L'elenco degli stipendii ufficiali, delle entrate secondarie, pensioni e sinecure da pag. 57 a 248 comprende più di 2000 favoriti! L'abuso principale è il cumulo di molti piccoli uffici in una sola persona, come pure i lauti stipendii dei ricevitori generali e di tutti gli impiegati addetti alla contabilità. L'annuale entrata ufficiale del duca di Wellington è valutata, a mo' d'esempio, a 35.800 lire sterline; più di 800.000 lire italiane!) quella del vescovo di Durham a 50.000 lire sterline (più di 1.300.000 italiane!!); quella di alcuni ministri di Stato, come l'*Earl Bathurst* (comprese le sinecure dell'ufficio del tesoro) a 32.700 lire sterline e via dicendo. Il Parlamento non poteva sottrarsi più a lungo a tali gravi attacchi al sistema delle sinecure e degli stipendi eccessivi. I *Parl. P. 1830-31*, vol. VII, 227-298, danno il nome di tutti gli impiegati dello Stato, i quali hanno coperto temporaneamente un ufficio con uno stipendio di oltre 1000 lire sterline. Fin dai tempi del *bill* di riforma aumentano le dimostrazioni annuali sugli uffici e sugli stipendii ufficiali. Il *Return of sinecure and offices executed by deputy, and offices in reversion Parl. P. 1833*, esposto da HUME, e i successivi *Reports on sinecure offices* del 1834 e del 1835 conducono ad un riordinamento radicale di tutto il sistema delle sinecure fino a limiti meno esagerati ed utili ad un governo parlamentare. Una relazione parlamentare del 1810 parlava di 244 sinecure con 297.095 lire sterline di reddito ufficiale, di cui 178.051 lire sterline per l'Inghilterra. Nell'anno 384 rimanevano ancora 100 sinecure con 97.808 lire sterline.

(2) La durata effettiva degli uffici si è determinata, nell'esercizio del governo parlamentare, in seguito ai bisogni dell'amministrazione. Per quanto precaria potesse parere giuridicamente la posizione della gran massa, l'amministrazione

§ 24.

V. Esercizio del diritto d'impiego. Il Patronato.

Il diritto d'impiego (§ 23), giuridicamente determinato, si mantiene in una cornice così vasta, che resta affidato al Governo parlamentare inglese di regolare le più importanti particolarità del servizio dello Stato con la pratica amministrativa. La moderazione e la penetrazione nello spirito del servizio dello Stato, che hanno perfezionato questa prammatica ufficiale, costituiscono le parti più vigorose dello Stato inglese. Gran merito deesi certo attribuire alla scuola pratica dell'autogoverno, in ispecie all'ufficio dei giudici di pace.

Questo dicasi innanzi tutto dell'esercizio del conferimento dell'impiego (*Anstellungsrecht*), nel che contrasta con la Francia, dove una presunta imitazione del diritto d'impiego, secondo l'interesse del partito, ha scosso profondamente il carattere della burocrazia. Il diritto di nomina agli impieghi del primo ministro comprende direttamente soltanto i posti di vescovi, decani e presidenti dei tribunali del regno. Questo *patronato* si estende in modo decisivo anche ai comandi generali più importanti, ai posti d'ambasciatore, ecc., nei quali occorre un accordo tra i capi dipartimentali ed il primo ministro. In causa della ripartizione dell'amministrazione in dipartimenti, il *patronage* si divide ulteriormente nel senso, che d'ordinario i capi politici dipartimentali occupano i posti che si vanno facendo vacanti nel loro dominio; in quei dipartimenti, invece, nei quali non esiste un capo politico, il *patronage* della *Treasury* resta riservato. Nell'interesse del servizio permanente sono subentrate in appresso alcune massime fisse, in modo però, che il potere determinante rimanga sempre nelle mani dei capi politici mutabili. Nell'applicazione in particolare sono da distinguersi quattro classi principali di ufficii (1):

1) L'occupazione degli ufficii politici propriamente detti, cioè, di circa 50 posti ufficiali che mutano col mutare dei ministeri di

inglese si è formata in varie generazioni, in base agli affari, come in Germania. La rinnovazione delle nomine dopo la morte di un monarca, era stata da lunga pezza ridotta a una formalità. Tuttavia il principio fondamentale è d'una certa portata ed anche d'una certa influenza, imperocchè una classe reggente d'impiegati nello Stato non poteva certo formarsi per questo motivo. In Inghilterra, il Parlamento, e in specie la Camera alta e la Chiesa nazionale, sono e rimangono l'organismo duraturo dello Stato, mentre la burocrazia, quale emanazione del potere personale del re, cessa formalmente con la persona del monarca.

(1) Dati importanti sul diritto d'impiego sono contenuti nel *Report on Salaries del 1850*, specialmente di sir R. Peel, pag. 35-41; lord Palmerston, pag. 45-82; lord J. Russel, pag. 127-146. Le condizioni e gli inconvenienti esistenti erano l'emanazione necessaria di un sistema, nel quale la Camera bassa si trova nel primo posto, la *Treasury* nel secondo, gli speciali capi dipartimentali nel terzo posto.

partito, dipende completamente dalle convenienze e dagli accordi degli uomini dirigenti con non piccole difficoltà pratiche. L'impiegato politico deve essere membro della Camera alta o della Camera bassa, e deve appartenere essenzialmente al partito che è al potere. Egli non deve essere di età troppo avanzata, per poter sopportare il peso del lavoro parlamentare. Deve essere un uomo fornito d'istruzione generale e politica, con l'esperienza necessaria degli affari del Parlamento, per rappresentare con successo il Ministero; già per questo si eliminano come non adatti a tali uffici molti deputati di città nella presente Camera bassa. Se è nominato all'ufficio un membro della Camera bassa, deve essere sicuro dei suoi elettori, poichè per lo più deve sottostare ad una rielezione. Vi si aggiungono dei molteplici riguardi a gruppi e frazioni, che promettono la loro cooperazione soltanto quando si abbia riguardo ai loro capi. Infine, per gli impiegati politici, è tuttavia desiderabile una qualche pratica di affari nel dipartimento che essi devono assumere, per avervi l'autorità necessaria. Soltanto l'educazione politica della *gentry* inglese e la scuola del Parlamento spiegano come, malgrado tutte le difficoltà, questi supremi uffici siano occupati d'ordinario da persone stimabili. Si spiega anche di leggieri in questo rapporto un detto di Pitt, che egli non fu mai in grado, durante la sua lunga amministrazione, di collocare in un ufficio quell'uomo che personalmente desiderava (1).

2) Sotto il nome di *Staff Appointments*, *Staff Officers*, s'intendono gli impiegati superiori del servizio permanente, quindi i permanenti sottosegretari di Stato e gli *Assistant Secretaries*, *Chairmen*, *Commissioners*, *Law Clerks*, *Solicitors* e gli analoghi impiegati speciali. Dove esistono capi politici, occupano formalmente il secondo posto; in alcuni dipartimenti di seconda classe, il primo. Essi sono i legali propriamente detti delle autorità supreme; sono, d'ordinario, gli impie-

(1) Il talento oratorio, l'influenza nella Camera bassa, le relazioni nella Camera alta e nella Camera bassa sono gli elementi preponderanti, a seconda della natura degli affari; in un governo "responsabile", ogni dipartimento principale abbisogna in ogni caso, nel Parlamento, di un rappresentante versato nell'arte oratoria. Con ciò, però, è detto ben poco, se i giornali di opposizione danno di quando in quando liste di "Gabinetti di famiglia". Può forse avvenire diversamente, là dove la maggioranza della Camera bassa deve vivere in una perpetua condizione di transazione con la Camera ereditaria dei lordi? Un sistema di patronato rimane inseparabile da un'amministrazione parlamentare dello Stato. Nessuno nega che, anche oggigiorno, — [tutto il mondo è paese!!] — negli impieghi si pensa in prima linea ai fratelli, ai generi ecc. dei ministri parlamentari; poscia ai membri del Parlamento, i cui voti sono importanti, e ai loro aderenti; indi ai protetti dei Ministri, dei Pari e dei Membri della Camera bassa; come pure ai valenti redattori di giornale ed agli scrittori di libelli (p. e. al suo tempo PUNCH venne impiegato con 1000 lire sterline, EXAMINER con 800 lire sterl., PROCTOR con 1500 lire sterl.); indi ad alcuni specialisti valenti ovvero ad un presidente di qualche ufficio sul quale poter fare assegnamento. Il patronato inglese accetta però in tutto piena responsabilità per l'onorabilità de' suoi protetti.

gati più importanti per la gestione degli affari correnti, e formano l'anello di congiunzione fra il capo mutabile e gli uffici e le autorità inferiori; sono i *depositaries of official traditions* e i consiglieri indispensabili del capo politico. La loro posizione, quindi, è rispettata da tutti i partiti; i loro stipendi corrispondono, approssimativamente, a quelli dei ministri del continente. Il conferimento di questi posti è fatto con cura, non senza riguardo alla professione di fede politica ed ai rapporti di famiglia, però con un riguardo preponderante al sapere ed alla capacità nell'ufficio. Un errore in ciò procurerebbe direttamente al capo politico il biasimo di inetto. I candidati a tali posti sono gli avvocati più anziani, i membri più operosi e capaci delle Commissioni speciali del Parlamento, gl'impiegati speciali superiori in servizio permanente, gli ufficiali superiori del genio, gli ufficiali della marina da guerra, ecc. Per limitare queste classi superiori, è d'uopo aggiungere, nel progetto dei bilanci inglesi, gli stipendii; perchè i titoli talvolta strani, spesso esagerati, non lasciano riconoscere la vera posizione dell'impiegato. Tuttavia, essi appariscono quali capi dirigenti soltanto in quei dipartimenti i cui rappresentati sono esclusi legalmente dalla Camera bassa, come nella suprema Corte dei Conti e negli uffici generali delle gabelle (1).

3) La classe superiore degli impiegati d'ufficio (*Clerks*) nel più stretto senso della parola venne indicata nel numero di 4000 nel censimento del 1851. Ne fanno parte però anche i ragionieri, i registri, ecc., e gl'impiegati inferiori dell'amministrazione delle dogane, delle gabelle e delle poste con le loro molteplici denominazioni; così che è da accettare una cifra quattro volte maggiore (vedi sopra, pag. 226). Negli uffici soggetti ad un capo politico, questi ha, d'ordinario, il diritto di nomina; negli uffici soggetti ad un capo permanente, funziona d'ordinario la *Treasury* col mezzo della *Patronage Secretary*, specialmente negli uffici generali delle gabelle, in parte nell'ufficio generale delle poste (2).

(1) La denominazione di *Secretaries* e *Commissioners* è usata nei moderni uffici amministrativi e per gl'impiegati superiori. I *Solicitors* sono impiegati superiori e negli uffici centrali; mentre la numerosa classe dei procuratori subalterni funge, negli uffici inferiori, soltanto in qualità di cancellieri e d'impiegati d'ufficio. Anche gl'*Inspectors*, i *Surveyors*, *Superintendents* ecc., nominati recentemente in gran numero, appartengono alla classe superiore della burocrazia soltanto per le autorità superiori.

(2) La denominazione di *Clerk*, nell'amministrazione moderna, è la denominazione regolare della burocrazia ufficiale. Nelle antiche *Courts* costituzionali come nel Parlamento, nel *Privy Council* ecc., l'antica denominazione di *Clerk* è stata conservata, però, anche per gl'impiegati superiori; i due *Clerks* nel *Privy Council* hanno, a mo' d'esempio, la posizione di sotto segretario di Stato. Da non confondersi con la posizione dei *Clerks* è quella dei *Private Secretaries* dei capi dipartimentali. Sono questi, comunemente, posti d'onore per i giovani di famiglia che vi apprendono a trattare gli affari dello Stato. Dove esistono due segretarii privati, uno è un valente *Clerk* d'ufficio che, in questa qualità, viene a percepire un soprassoldo. Lo stipendio ordinario è di 800 lire sterline, se il Capo ha un posto nel Gabinetto, altrimenti 150 lire sterl. di stipendio o di soprassoldo.

4) La classe degli impiegati di servizio era abbandonata senza restrizioni, precedentemente, al *patronage*. Lord J. Russel la considerava come parte essenziale e desiderabile della *Parliamentary Influence*. Quando nell'ufficio del bollo o in quello delle poste c'è un posto vacante, la *Treasury* scrive al deputato della contea o della borgata, che vota col Governo, e lo invita a " proporre il più adatto „. Nei tempi recenti si vennero richiedendo anche qui, come massime, alcune qualità per l'ufficio. Predomina frattanto la considerazione, che questa classe di uffici rappresenta una parte essenziale di qualsiasi influenza politica di partito (1).

Importanti deviazioni da queste regole fondamentali del *Civil Service*, che esamineremo nella parte speciale, sussistono senza dubbio nell'esercito, nell'amministrazione giudiziaria e nella Chiesa nazionale, condizionate dalla natura speciale di questi uffici. Nell'esercito, la cooperazione del Comando generale offre una certa garanzia. Nei tribunali del regno, il *patronage* del primo ministro si limita ai tre posti di presidente. Nella nomina dei vescovi, il *First Lord* suole avere riguardo all'opinione del partito, pel diritto di voto nella Camera alta (2); del resto in questo campo i riguardi di partito vengono per lo meno dissimulati. L'entrata nell'esercito è condizionata ad un esame, nella marina ad alcuni anni di seria istruzione e ad un esame; nei tribunali ad una pratica d'avvocato, nella Chiesa ad un grado accademico o ad un esame speciale. L'esame è diventato attualmente di regola nel servizio permanente (vedi più sotto, § 27).

§ 25.

VI. Sistema delle promozioni d'ufficio e dei licenziamenti.

Mentre in Inghilterra le amministrazioni di partito avevano per lungo tempo l'idea di far prevalere, col mezzo d'un nuovo Gabinetto, nuove norme nella legislazione e nuovi indirizzi nella politica finanziaria ed estera, se ne è fatta negli Stati burocratici del Continente una caricatura, secondo la quale i ministri devono esercitare il loro potere d'ufficio conforme mutabili programmi di partito; devono nominare gl'impiegati nell'amministrazione e nella giustizia, nell'eser-

(1) Nella burocrazia numerosissima del servizio delle dogane, delle gabelle e delle poste, la differenza tra il servizio esterno ed il servizio interno per la corrispondenza negli uffici si fa valere precisamente come in Germania. Le gradazioni delle più basse funzioni meccaniche fino ai posti superiori d'ispettori d'ufficio e d'intendenza sono numerose; quest'ultimi giungono fino alla Classe superiore dei *Clerks skips*.

(2) *Rep. on Salaries*, 136.

cito e nella Chiesa, secondo gli interessi del partito: devono regolamentarli e licenziarli, per utilizzarli nel " sistema ", temporaneo. Malgrado la trasformazione avveduta del diritto amministrativo e della giurisprudenza, siffatta occupazione partigiana degli ufficii avrebbe forse anche in Inghilterra conseguenze pericolose, qualora si estendesse dalla classe principale del servizio civile alle altre, il che costituisce una sorgente di demoralizzazione per le amministrazioni costituzionali del Continente. Riguardo a ciò, valgono in Inghilterra le seguenti massime:

1) Negli ufficii politici non si può parlare, generalmente, d'una pretesa ad una certa gradazione.

2) Gli *Staff Appointments* si conferiscono, d'ordinario, come impieghi a vita. Nella maggior parte degli ufficii iscritti nei bilanci, si danno, con norme fisse, aumenti di stipendi a seconda dell'anzianità di servizio. Un diritto d'avanzamento ad una posizione superiore non esiste affatto, perchè l'avanzamento è considerato assolutamente come una nuova nomina.

3) Nella numerosa classe dei *Clerks* ha luogo di regola un avanzamento a seconda dell'anzianità. L'*Junior Clerk* entra come copista, nella maggior parte degli ufficii, con uno stipendio che va dalle 90 alle 100 lire sterline; e avanza poi lentamente nelle classi superiori; le sue mansioni in qualità di *Senior Clerk* sono d'ordinario anche migliori di uno spedizioniere. Taluno raggiunge il posto di *Chief Clerk* ovvero una posizione più indipendente come diurnista, *Accountant*, ecc. Il capo dipartimentale ha, nominalmente, anche il diritto di promuovere per merito fuori turno, con che cessa l'ingerenza della *Treasury*, perchè la promozione nell'interno del Dipartimento è un esclusivo diritto del capo (1).

(1) La famigerata procedura consueta degli ufficii produce, di tempo in tempo, regolamenti, perchè le promozioni non si debbano fare per anzianità, ma " per merito ". Così, dopo la deliberazione collegiale della *Treasury* del 27 marzo 1849, l'avanzamento a *Junior* da *Assistant Clerk* doveva seguire solo secondo l'anzianità di servizio; e, al di là, soltanto per merito (*Rep. on Salaries*, 24-26). Simili decreti riuscirono però poco efficaci. " È grande la tentazione di promuovere a seconda dell'anzianità di servizio; l'anzianità di servizio è una cosa di fatto, il merito è questione d'opinione, ed involve perciò la difficoltà d'un giudizio, la responsabilità di fare una scelta, il pericolo di non scegliere i migliori e l'odiosità di saltare quelle persone, le quali sono abituate a considerare l'anzianità di servizio come un diritto a promozione (J. Wood, *Papers*, 305) ". La mia propria esperienza m'insegna, che un segretario di Stato, il quale volesse promuovere uno de' suoi *Clerks* prima de' suoi anziani, dovrebbe armarsi del coraggio di un martire contro le lingue e le penne dei compari e delle comari, dei patroni e delle patronesse, delle relazioni private e politiche di tutti coloro che egli ha saltato. E perchè dovrebbe egli esporsi a tutte queste animosità? " (Sir J. STEPHEN, *Papers*, 77) ". Io sono rimasto 12 anni in un ufficio, non conosco però nessun esempio in cui alcuno sia stato riconosciuto inetto ad una promozione (Edw. ROMILLY, *Papers*, 278).

4) Anche nei posti subalterni degli impiegati di servizio si riscontra una specie d'avanzamento a seconda dell'età di servizio, quando lo permetta l'ordinamento dell'ufficio.

Nell'esercito, l'avanzamento aveva luogo col sistema dell'acquisto dei gradi; nella Chiesa è legato al patronato; nella marina prevale il rigido principio dell'anzianità di servizio. Gli uffici ordinari di giudice che si occupano dell'interpretazione delle leggi, non hanno, generalmente, verun sistema d'avanzamento o di stipendio.

Il diritto di licenziamento degli impiegati revocabili (*durante bene placito*), nella maggior parte degli uffici, costituisce uno dei nuovi diritti formali dei capi dipartimentali, tuttavia si verifica di fatto ancor più raramente che nelle amministrazioni del Continente. Il potere disciplinare costituzionale delle autorità supreme nulla ha di comune con l'indirizzo politico del Governo. L'inconveniente, avvertitosi nel secolo XVII e XVIII in causa della dipendenza degli impiegati subalterni salariati perchè influissero sulle elezioni, è stato tolto il più possibilmente, fino a dove s'era manifestato, con l'esclusione delle relative classi d'impiegati dall'attivo diritto elettorale. Nei tempi moderni, specialmente, la massa dei *Constables* salariati è esclusa sotto comminatoria di gravi pene, non soltanto dall'attivo diritto elettorale, ma da qualsiasi partecipazione alle elezioni, con "persuasioni o dissuasioni", colla pena di 100 lire sterline, da riscuotersi in seguito a denuncia popolare presso i tribunali del Regno (10 Geo. IV, c. 44, § 18, ecc.). La pratica esperienza della demoralizzazione della burocrazia nell'occuparsi dell'agitazione elettorale ha convinto anche i governi di partito, che non è lecito trattare gli impiegati come servi mercenarii di mutabili programmi ministeriali. Nel seguente mutamento dei ministri, avvenuto nel presente secolo in media ogni quattro anni, ne risulterebbero di fatto le più assurde conseguenze. Cessati i motivi politici per il diritto di licenziamento si è sviluppato però, nella pratica inglese, un esagerato riguardo verso gli impiegati inetti, che pone in non cale il diritto di licenziamento dal servizio. Il licenziamento d'un impiegato, anche s'egli è nominato a titolo revocabile, è quasi inaudito senza che esistano motivi urgentissimi derivanti dal suo impiego: il procedimento contro gli impiegati subalterni è più indulgente delle Corti disciplinari tedesche. Contro il licenziamento di un portalelettere vennero presentati un giorno al Parlamento 2160 reclami!! (1). Il licenziamento di un *Commissioner* o di altri impiegati superiori del servizio permanente, se mai avviene una volta nel corso degli anni, è argomento di un grande scandalo e di serie contestazioni nel Parlamento. Nella classe dei portalelettere, dei distributori e d'altri simili impiegati, i quali esercitano funzioni puramente meccaniche, già per questo motivo si preferisce

(1) *Report on Misc. Expenditure*, 1848, I, 72.

l'impegno a retribuzione settimanale. Soltanto nei *Constabulary* salariati avvengono licenziamenti frequenti (1).

§ 26.

VII. Degli stipendii e delle pensioni degli impiegati civili.

Gli stipendii evidentemente elevati di tutti i funzionarii diretti dello Stato si fondano in Inghilterra sopra una necessità sociale (2). In un paese, dove il diritto ereditario di primogenitura tiene unite grandi sostanze, dove ad una ricca nobiltà sta di fronte una casta commerciale altrettanto ricca, dove, secondo i ruoli delle imposte sul reddito, vivono ben 1000 " milionarii ", secondo il concetto tedesco, si comprende, come un ministro di Stato debba avere per lo meno un reddito che si avvicini al loro (5000 lire sterline). I supremi uffici dello Stato diverrebbero altrimenti un monopolio della ricchezza, e la posizione dell'impiegato perderebbe la garanzia dell'incorruttibilità. Vi si aggiungano le difficoltà dell'ufficio parlamentare, il lavoro quotidiano nell'ufficio, il lavoro notturno nel Parlamento, la necessità di avere una casa in

(1) Quanto meno un governo parlamentare è inclinato a riconoscere la burocrazia come una classe dirigente in una posizione permanente, tanto più è opportuna la consuetudine inglese sugli impiegati, per la necessità pratica di dare una posizione vita natural durante alla burocrazia tecnicamente formata, a quella versata nel diritto, alla burocrazia stabile e ad una gran parte della burocrazia di servizio. Il sistema repubblicano del periodico mutamento in massa degli uffici, come sussiste nei liberi Stati americani, condurrebbe, nel mondo europeo, ad una demoralizzazione dell'amministrazione; mentre la gran massa delle classi più deboli è abituata alla stabilità della burocrazia, e la forma presente dell'amministrazione esige uno sviluppo sistematico, il quale in generale può venire conseguito soltanto con una particolare vocazione. Per non aggravare lo Stato con un corpo d'esercito composto d'impiegati aventi diritto a pensione, il sistema inglese ha trovato alcuni temperamenti:

1) Nell'amministrazione molto estesa delle contee, delle città e delle parrocchie;

2) Nel fatto che la burocrazia ufficiale della giustizia e dell'amministrazione superiore comunale è tolta, in massa, dalla professione libera dei procuratori subalterni, degli *Attorneys* o *Solicitors*;

3) Nel sistema dell'impiego a termine per quegli impiegati di servizio, i quali possono trovare regolarmente il loro sostentamento anche nella vita privata, in un impiego analogo, in un'attività meccanica o industriale; e i quali vengono perciò nominati, senza esitare, a termine e con le mercedi ordinarie.

(2) Il principale fondamento per l'apprezzamento dei bilanci inglesi, relativamente agli stipendii si trae dal *Report from the Select Committee on Official Salaries del 25 luglio 1850 (Parl. P., n. 611)*, al quale fornisce complementi molteplici il *Report on Miscellaneous Expenditure del 1848*; come pure i *Reports*, citati più sopra, sulle sinecure. Gli stipendii dei ministri, dei giudici, dei sottosegretarii di Stato, dei *Commissioners* e degli altri *Staff appointments* sono graduati, nelle annuali discussioni finanziarie nel corso di questi ultimi tempi, secondo un sistema uniforme.

Londra, il lusso della vita nella capitale e le molteplici spese di rappresentanza. Vi si aggiunga pure l'incertezza economica di tutti gli ufficii, che dipendono dal mutamento di partito. Da questo punto di vista, lo stipendio dei Ministri di secondo ordine (2000 lire sterline) è forse troppo meschino. Che se gli stipendii dei giudici del regno e dei vescovi vengono uguagliati, in media, per lo meno a quello del *First Lord of the Treasury*, ciò si esplica colla posizione politica dei tribunali e della Chiesa.

Gli stipendii degli *Staff Appointments* si determinano in sèguito all'importanza di questi posti di fronte ai mutabili capi di partito; e, oltre a ciò, tenendo conto delle larghe entrate dell'avvocatura, degli ufficii ecclesiastici, delle professioni mediche, ecc., con cui questi posti devono rimanere in una certa relazione.

Gli stipendii dei *Clerks* uguagliano, nei gradi supremi, quelli dei nostri sotto segretarii di Stato, ma soltanto nei ministeri principali. La loro posizione somiglia ora spesso a quella di consiglieri relatori. In un paese, nel quale si dà uno stipendio che va dalle 3000 alle 5000 lire sterline ai direttori d'una società per azioni, uno stipendio che oscilla fra le 500 e le 1000 lire sterline ai ragionieri d'un banchiere, non si può dare ad un *Junior Clerk* uno stipendio minore di quello che viene accordato ad un commesso di commercio di seconda o di terza classe, con relativo aumento. Anche i buoni diurnisti hanno, nel *Law Stationer*, un onorario quotidiano di otto a dieci lire italiane. Già al presente il lusso accresciuto della capitale, permette appena ai *Clerks* subalterni di secondo o di terzo grado di formarsi una famiglia (1). Il sistema precedente della remunerazione degli impiegati col mezzo di mancie (*sporteln*) è abolito, salvo eccezioni rarissime, nel servizio dello Stato (2).

Minori favori si usavano in passato al fondo delle pensioni degli impiegati civili.

(1) Frequente argomento alle moderne discussioni porgono gli stipendii degli impiegati dello Stato, *Clerks*. In un ricorso dei *Clerks* dell'ufficio dei poveri (*Report on Miscell. Expend.*, I, 134) vennero notate le medie degli stipendii nel dipartimento centrale: *Chiefs Clerks*, 850 lire sterline; *Clerks* di prima classe, 460-628 lire sterline; *Clerks* di seconda classe, 305-431 lire sterline; *Clerks* di terza classe, 176-270 lire sterline; *Clerks* di quarta classe, 90-166 lire sterline; mentre, nell'ufficio dei poveri, per le cinque classi era stanziato soltanto uno stipendio oscillante fra le 80 e le 300 lire sterline. Generalmente gli stipendii di questi uffici sono stati recentemente meglio proporzionati; del resto, anche in Inghilterra gl'impiegati dei Ministeri avevano approfittato della loro posizione per raggiungere quegli stipendii graduali, che non hanno alcuna relazione con gli ufficii dell'amministrazione locale.

(2) Con quale energia il sistema delle mancie sia stato abolito, dimostrano i lunghi elenchi delle competenze d'ufficio (*Finance Accounts* pag. 83 e seguenti), che, ora, si versano nel fondo consolidato.

Mercè una deliberazione della *Treasury* del 27 marzo 1849 venne proibito agl'impiegati di accettare posti secondarii in qualità di direttori di società sulle assicurazioni della vita e di società di commercio (*Rep. on Salaries*, 10, 23).

Gli Uffici, che mutano col mutare dei partiti politici, non possono naturalmente essere collegati ad un regolare sistema di pensioni. Nei casi di vero bisogno si ricorreva anzitutto alle pensioni straordinarie sulla lista civile, le quali avevano però raggiunta un'estensione così abusiva, che nel 1872 la somma complessiva dovette essere limitata annualmente, collo Statuto dell'anno ventiduesimo del regno di Giorgio III, c. 82, a 95.000 lire sterline. Più tardi, in forza d'uno Statuto del quarto e quinto del regno di Guglielmo IV, capo 24, venne accolta la seguente norma: i ministri di Stato (il *First Lord*, i 3 segretarii di Stato, il cancelliere del tesoro, il primo lord dell'Ammiragliato, il presidente dell'ufficio del commercio) possono ottenere, dopo due anni d'amministrazione nell'ufficio e provando che non posseggono una sufficiente sostanza privata, una pensione di 2000 lire sterline. Possono però sussistere contemporaneamente solo 4 pensioni di questa specie. I segretarii di Stato per l'Irlanda e i segretarii per la guerra possono avere, dopo cinque anni di servizio, 1400 lire sterline; i sotto segretarii di Stato della *Treasury* e i segretarii dell'Ammiragliato, 1200 lire sterline, ugualmente dopo cinque anni di servizio; gli *Under-Secretaries* politici dei segretarii di Stato, il secondo segretario dell'Ammiragliato ed i segretarii dell'ufficio delle Indie orientali, 1000 lire sterline dopo dieci anni di servizio. Non possono però esistere, contemporaneamente, più di 6 di queste pensioni. Più tardi, in seguito al *Political Offices Pensions Act 1869* (32 et 33 Vict., c. 60), il diritto della Corona al conferimento di tali "pensioni a vita" venne allargato e determinato in modo più discrezionale.

Per la burocrazia iscritta nei bilanci e appartenente al servizio permanente, si è formato invece a poco a poco un completo ordinamento delle pensioni. Per l'esercito e per la marina si davano già da gran tempo in larga misura. Per gli uffici di giudice venne provvisto con una lunga serie di leggi speciali; così per i diplomatici (2 et 3 Will. IV^o, c. 116; 22 et 23 Vict., c. 26), e per i governatori delle Colonie (28 et 29 Vict., c. 13). Quando furono aboliti e ridotti molti uffici superflui, le pensioni vennero estese poscia a tutti i *Clerks* ed anche a tutti gl'impiegati di servizio iscritti nei bilanci, (4 et 5 Will. IV., c. 24; 22 Vict., c. 26). Coll'abolizione d'ogni indebita ingerenza parlamentare si deve ora procedere in tutto secondo stabili massime; e gli impiegati nominati dopo il 1829 devono contribuire al fondo pensioni col 2 1/2-5 per cento sullo stipendio. Deliberano su questo argomento i *Junior Lords* della *Treasury* (1). Secondo le

(1) La materia delle pensioni forma in Inghilterra, i seguenti gruppi:

1) Leggi generali sulle pensioni civili: due leggi principali (50 Geo. III, c. 117 e 57 Geo. III, c. 65), emendate ed ampliate da quattro altre (3 Geo. IV, c. 113; 6 Geo. IV, c. 90; 9 Geo. IV, c. 28; 4 et 5 Will. IV, c. 24, 45; 22 Vict., 26). Lo Statuto del ventiduesimo anno del Regno di Vittoria, c. 26 è preceduto dall'ampio *Report on Civil Service Superannuations* del 1856 (n. 337). Il diritto a

vigenti leggi, la pensione comincia, dopo 10 anni di servizio, coi $\frac{10}{100}$ dello stipendio, si eleva, dopo 11 anni di servizio, agli $\frac{11}{100}$ e così di seguito. Le persone al di sotto dei 60 anni possono ottenere questa pensione soltanto con un attestato medico della loro costante inabilità al servizio. Secondo lo Statuto del trentaquattresimo e trenta-cinquesimo anno del Regno di Vittoria, capo 36, invece della pensione può venire pagata anche una somma, per la cui "commutazione", è istituita una Commissione speciale, sotto la presidenza del controllore generale del debito pubblico.

Con un'esattezza meticolosa, spesso con grave onere della Cassa dello Stato, è tenuto fermo il principio di indennizzare pienamente (*Compensation*) coloro che coprono uffici aboliti e per le mancie d'ufficio, di cui gli attuali resoconti finanziari (*Finance Accounts*) danno una specificazione tuttora considerevole. La somma complessiva delle pensioni nel bilancio del 1880-81, in quanto riguarda il servizio civile, ammonta a 246.981 lire sterline, per la *Revenue Departments* a 318.454 lire sterline, per gl'impiegati civili dell'esercito e della marina da guerra a 73.648 lire sterline (1). Nel complesso è una tenue somma paragonata al bilancio delle pensioni per l'esercito e la marina da guerra; bilancio, che, al presente, esige più di 4 milioni di lire sterline. Ma alle pensioni civili indicate più sopra bisogna aggiungere

pensione è ora la regola per tutti i funzionari civili iscritti nei bilanci. I contributi alle pensioni, da parte degli impiegati che vi hanno diritto, sono descritti nei *Papers relating to the Reorganisation of the Civil Service* del 1855, pag. 57, che comprendono 8185 *Clerks*, ed 8153 *Messengers*. Molto importante è il contributo che il Parlamento deve accordare ogni anno a 54 rami di servizio come una parte del *Civil Service, Classe VI, n. 1, pro 1880-81* = 446,175 lire sterline. che comprendono, però, diversi stipendii straordinarii d'impiegati collocati a riposo, diverse concessioni di grazie e parecchi indennizzi d'ufficio.

2) Una voce separata riguardante le pensioni è formata, nel bilancio, dalla massa degl'impiegati dell'amministrazione delle dogane, delle gabelle e delle poste. Lo stesso avviene negli *Estimates della Revenue Departments (Parl. P., 1880-81, vol. XLV, pag. 587 e seguenti)*. *Superannuations, Compensations, Pensions and Gratuities*: 1) nell'amministrazione doganale, 1641 impiegati con 139.710 lire sterline; 2) nell'amministrazione interna delle imposte, 1638 impiegati con 195.737 lire sterline; 3) nell'amministrazione delle poste, 2377 impiegati con 147.191 lire sterline.

3) Una voce separata è formata, al presente, dal personale della *Metropolitan Police*.

4) Per gl'impiegati diplomatici esiste una più vasta legislazione speciale (confr. il *Report on Salaries, 1850*, pagg. 342-359). Queste pensioni sono contenute per una parte rilevante, sul fondo consolidato, quindi nei resoconti finanziari.

5) Le pensioni speciali per il personale giudiziario in base a leggi speciali per i singoli uffici seguono nella sezione VIII della parte speciale.

6) Un sistema particolare di pensioni è formato dall'esercito nazionale, che ammonta per il 1881-82, ad un importo complessivo di 2.485.600 lire sterline.

7) Un sistema analogo esiste per la marina, che ammonta per il 1881-82 ad un importo complessivo di 2.040.802 lire sterline.

(1) *Parl. P., 1880, Sess. 2, n. 183.*

le pensioni, stanziata sul fondo consolidato, dei giudici e di certi diplomatici e impiegati politici per più di 100.000 lire sterline ogni anno. Siccome generalmente l'estensione delle pensioni a questa burocrazia civile inscritta nei bilanci è relativamente di data recente, il fondo delle pensioni civili è in rapido aumento.

§ 27.

VIII. La recente « riforma », del servizio civile.

Unitamente alle svariate riforme nell'amministrazione dello Stato e nelle amministrazioni locali, si è iniziato, fin dal *bill* di riforma del 1832, un mutamento sempre più vasto con l'introduzione degli esami di Stato. L'agitazione promossa con molto calore contro i gravi abusi delle numerose sinecure non si arrestò dopo aver raggiunto il suo prossimo scopo, ma mirò altresì a modificare l'ordinamento degli impiegati e di tutto il personale di servizio in generale. La classe dirigente aveva trattato questa burocrazia numerosa e in parte retribuita lautamente troppo alla stregua alla quale i giudici di pace sogliono riguardare l'assistenza dei loro *Clerks* e dei loro *beadles*. Già nelle prime discussioni intorno alla questione della riforma, che cominciano verso l'anno 1848, si constatò in modo non dubbio, che la massa della burocrazia subalterna, specialmente dei *Clerks*, era educata in modo molto manchevole, che in parte non era all'altezza del suo ufficio, e che, per questo motivo, l'amministrazione si era sovraccaricata di un soverchio numero d'impiegati. Non era un mistero, che i *Clerkships* si ricercavano tra uomini senza amor proprio, fra gl'indolenti, gl'inetti e gl'invalidi, tanto fisicamente quanto intellettualmente; ed il patronato parlamentare aveva occupato talora questi posti con grande leggerezza. Gli esami preliminari, che furono introdotti in alcuni dipartimenti (nella *Treasury*, nell'ufficio coloniale, nell'ufficio del Consiglio di Stato, nell'ufficio dei poveri, nel *War Office*, nell'ufficio dell'artiglieria, nella suprema Corte dei Conti, negli uffici generali delle gabelle) si erano mostrati insufficienti, perchè ogni dipartimento stabiliva la forma d'esami che più gli aggradi, e spesso anche dispensava da essi. In alcuni dipartimenti l'esame era diventato una formalità. Spesso giovanetti ignoranti e rozzi vennero accettati come *junior clerks*, in seguito ad influenze personali; non avevano nè la voglia nè la capacità di perfezionarsi ulteriormente nel servizio, raggiungevano però gradatamente, in seguito al principio dell'anzianità di servizio, i posti più alti, ovvero giungevano fino ad una pensione cospicua, con grande aggravio del servizio dello Stato e con pregiudizio dei lavoratori più capaci. Prevalse in tutta l'amministrazione un andamento così trascurato, che era diffusa la convinzione, che nè il lavoro poteva tornar utile all'impiegato, nè l'inca-

pacità o la negligenza potevano impedirne l'avanzamento agli stipendii più elevati.

A rimediare a questi inconvenienti vennero fatte energiche proposte di esami graduati, d'impieghi graduati, di promozioni ai posti più elevati per esami di concorso, di un rigoroso potere disciplinare dei superiori, coll'abolizione dell'anzianità e coll'avanzamento esclusivo " per merito ". Inoltre si propose di togliere al segretario politico della *Treasury* il diritto di nomina e di conferirlo ad un impiegato più altolocato, appartenente al servizio permanente (1). Alle esigenze del servizio dello Stato aggiungevasi, evidentemente, anche in alcuni posti, il tacito desiderio di emancipare questa burocrazia dalla dipendenza della classe dirigente, di darle una posizione sociale più rispettata e di agevolarne l'accesso alle classi inferiori.

Questi sforzi hanno ottenuto il risultato abbastanza pronto, di far adottare generalmente un esame normale, *Standard Examination*. Coll'*Order in Council* del 21 maggio 1855, il sistema degli esami preliminari venne dichiarato obbligatorio nelle "*junior situations in H. M. Civil Establishments*". Il presidente della suprema Corte dei Conti d'allora, il *Clerk Assistant* della Camera Alta e l'*Assistant Comptroller of the Exchequer* vennero nominati membri di una Commissione d'esami, con la facoltà di nominare gli *Assistants Examiners*, il cui compenso deve essere stabilito dalla *Treasury*, subordinatamente all'assenso del Parlamento. I singoli dipartimenti, col consenso della Commissione esaminatrice, devono emanare i regolamenti sull' " età, sulla salute, sul carattere, sulle cognizioni e sulla capacità ", degli impiegati da nominarsi. Secondo queste norme ha luogo l'esame, in base al quale viene rilasciato un attestato di idoneità (*certificat*).

Dopo pochi anni s'aggiunse l'importante deliberazione della nuova legge sulle pensioni (22 *Vict.*, c. 26), secondo la quale l'attestato di idoneità è diventato, comunemente, anche la condizione preliminare del diritto a pensione negli impiegati, deliberazione, la quale, a dire il vero, non escluse che, di quando in quando, — in sèguito ad atti del Parlamento — venisse assicurato il diritto a pensione a *Clerks* e ad impiegati subalterni nominati senza quella condizione preliminare, in sèguito ad un errore dei capi dipartimentali.

Però dopo che, per mezzo dei singoli capi dipartimentali, le condizioni per la prima ammissione negli uffici vennero fissate più rigorosamente; e dopo che alcune Commissioni generali d'inchiesta attesero a regolare il sistema degli esami di Stato, questo venne allargato mercè gli *Order in Council* del 4 luglio 1870 e del 19 agosto 1871; inoltre, venne meglio graduata ed estesa la prova di sei mesi (volontariato) per la prima ammissione nell'ufficio.

Dopo che il sistema dell'acquisto dei gradi nell'esercito permanente venne abolito, e si erano avuti anche alcuni *Reports* d'una

(1) *Parl. Papers*, 295, 296.

Commission of Inquiry, cogli *Orders in Council* del 18 dicembre 1875 e del 12 febbraio 1876, venne approvato il sistema d'esame introdotto frattanto dai regolamenti parlamentari (1) anche per i primi posti nell'esercito e nella marina da guerra, come pure per l'ammissione negli Istituti superiori di educazione militare.

Per il servizio ufficiale delle Autorità civili è prescritto un servizio di alunnato (*boy clerkship*) per i giovani dai 17 ai 19 anni di età, e per lo strato inferiore dei *clerks* è accettato come regola un avanzamento a seconda dell'anzianità di servizio fino ad uno stipendio sufficiente.

Per la maggior parte degli impieghi, degli uffici delle gabelle, ecc., vennero introdotti esami di concorso illimitati (*open competitions*) e, per un gruppo più ristretto, esami di concorso limitati (*limited competitions*), la cui esatta determinazione, con l'*Order* del 4 luglio del 1870, è affidata ad un accordo tra i capi dipartimentali e la Commissione degli esami, coll'approvazione della *Treasury* come autorità suprema.

A difficoltà rilevanti diede luogo anche il consolidamento dell'ordinamento degli esami per i *Clerkships* superiori (con stipendio di circa 600 lire sterline ed oltre) a motivo della grande diversità delle esigenze nelle funzioni d'ufficio, e delle gradazioni differenti degli stipendii.

La questione subordinata della nomina del personale militare congedato ad impieghi ufficiali, incontra, in Inghilterra, una difficoltà particolare in causa della poco sicura moralità dei soldati raccolti mediante l'arruolamento. Tuttavia vengono ammessi agli esami anche soldati congedati (2). All'opposto, gli ufficiali dell'esercito trovano frequentemente impiego nei posti superiori della polizia (*Constabulary*) e nell'amministrazione delle carceri, specialmente gli ufficiali-ingegneri negli uffici tecnici superiori (3).

La Commissione esaminatrice è scelta temporaneamente, con un mutamento abbastanza frequente del personale dei suoi membri, con un *First Commissioners* (2000 lire sterline), due *Commissioners* (1200 lire sterline), un *Director of Examinations* (1000 lire sterline) due *Assistants*, un *Registrar* e *Secretary* — in tutto 43 impiegati con una spesa di 28.165 lire sterline (per l'anno 1880-81); sin dal 1856 presenta le sue relazioni annuali, le quali dimostrano il continuo incremento del sistema degli esami di Stato.

Della vastità degli affari della Commissione esaminatrice è data la seguente relazione nel XXIV° *Report*, molto circostanziato, of the *Civil Service Commission* (4). Secondo l'ordinamento generale degli

(1) *Parl. P.*, c. 575.

(2) *Parl. P.*, 1876, n. 302; *Parl. P.*, 1877, n. 383.

(3) *Parl. P.*, 1871, c. 276.

(4) *Parl. P.*, 1880, c. 2721, vol. XXI.

esami del 4 giugno 1870 erano da decidere 13.171 casi. Tra i quali, l'esame preliminare venne superato da 634 allievi, non superato da 559; l'esame principale venne superato da 4758, non superato da 1322; di più, per motivi generali, ne vennero respinti 265. Negli esami di concorso, 3920 aspiranti furono giudicati inabili (*unsuccessful*). Oltre agli esami normali secondo l'ordinanza del 4 luglio 1870, la Commissione esaminatrice aveva da fare 3367 esami per il servizio militare, 1050 per il servizio civile, 534 per il servizio delle Indie Orientali.

APPENDICE. — **La controversia sugli esami di Stato.** — La base principale dell'agitazione per la riforma del servizio civile — agitazione, molto combattuta da principio — fu una dissertazione dei signori Strafford H. Northcote (membro dell'ufficio di commercio) e C. E. Trevelyan (già capo del Commissariato). Durante la discussione era stato esaminato anche il sistema burocratico prussiano (1). Seguono poscia i *Report of Committees of Inquiry into Public offices* del 1854, ed i *Papers relating to the Reorganisation of the Civil Service* del 1855. Un atto parlamentare, progettato fin da principio, non venne però presentato; anzi, il nuovo sistema venne attuato coll'*Order in Council* del 20 maggio 1855. Nell'anno 1856, la Commissione esaminatrice presentò la sua prima relazione (2). I *Clerkships* avevano esercitato fino allora poca attrattiva per i giovani d'ingegno e laboriosi. “ È molto naturale che un padre, il quale abbia un'influenza parlamentare ed una mezza dozzina di figli, cerchi una *Clerkship* in un ufficio pubblico come un impiego sicuro e *comfortable* per uno o due di loro. Ma quando possiede anche solo il buon senso ordinario, si guarderà bene dal destinare a tali uffici il “ genio, della famiglia. Questi potrà percorrere più tardi una professione liberale, specialmente se, oltre che di forza intellettuale, è dotato anche di salute e di forza fisica. Il figlio scelto per il servizio pubblico è, s'intende, il più debole e non il più dotto della famiglia; quello che ha pochissima speranza di salire nel mondo col proprio lavoro; perciò egli è scelto per un ufficio governativo. Vi sono senza dubbio eccezioni, perchè accade, forse, che una famiglia non abbia un figlio invalido o di poco valore intellettuale: ma la regola vale per coloro che hanno un'influenza sul governo, e le eccezioni sono più rare di quello che sarebbe a desiderarsi „ (3). In modo analogo si esprimono i signori Northcote e Trevelyan in una memoria del novembre 1853. “ Di fatto, l'ammissione al servizio civile è ricercata assiduamente, principalmente da coloro che sono privi d'amor proprio, dagli indolenti ovvero dagli inetti. D'ordinario, gli applicati entrano in età molto giovane, quando non si è presentata ancora alcuna occasione di giudicare positivamente la loro abilità negli affari, il loro carattere

(1) *Parl. P.*, 1847, n. 754.

(2) *Parl. P.*, 1856, n. 2038.

(3) EDW. ROMILLY, Presidente della Suprema Corte dei Conti, *Parl. Papers*, 274.

e la loro attitudine. Negli impieghi privati questa mancanza viene corretta dal fatto, che il risultato è determinato dalla fiducia del pubblico e da una forte concorrenza. La capacità e l'energia salgono, la poltroneria e l'inettitudine rimangono terra terra. Negli uffici pubblici avviene il contrario, perchè avanzano insieme. Quando un giovane è nominato, il pubblico se lo tiene vita natural durante; se è pigro o inetto, supposto non commetta delle mancanze grossolane, null'altro rimane però che lasciar provvedere in modo insufficiente o incerto ad una parte degli affari di ufficio, ovvero di pensionare a vita la persona inetta „ (1).

Le proposte principali si rivolsero all'istituzione d'una autorità centrale per gli esami. Per gli uffici superiori si esige una “ completa istruzione scientifica „; quelli, che sono promossi con distinzioni alle università, devono avere la preferenza quando si tratta di un impiego ufficiale. Per il “ concorso „, viene raccomandato il sistema francese (2). Queste proposte vennero mandate a 38 persone diverse perchè dessero il loro parere; fra le quali a 15 sotto segretari di Stato, 10 direttori ed ispettori scolastici, ecc., il segretario della Camera Alta, il tipografo della regina, Sir Stuart Mill, il Redattore della *Edinburgh Review*, Sir Rowland Hill ed altri. Da una parte le proposte vennero salutate con gioia, come l'unico mezzo di riaprire una via all'ingegno ed alla capacità contro il nepotismo. “ Coloro, i quali hanno una certa esperienza dell'attività degli uffici pubblici sanno assai bene, se l'origine aristocratica di un impiegato offra, in pratica, un criterio sulla sua condotta onorevole e sulla sua fedeltà. La mia esperienza in qualità di *Tutor* nel *Trinity College* non mi ha condotto per lo meno alla conclusione, che l'aristocrazia goda in qualche modo di un monopolio del retto sentire e dei delicati concetti morali „ (3). Specialmente i maestri di scuola e gli ecclesiastici sono zelanti patrocinatori del nuovo sistema. “ L'esperienza universitaria mostra largamente come, in più che 19 casi su 20, gli uomini di scienza sieno anche uomini di carattere. La costanza e la disciplina personale, necessarie per ottenere una copia rilevante di cognizioni, sono una grande garanzia che un giovane non ha condotto una vita dissoluta (4). “ La nomina annuale a qualche migliaio di uffici di persone capaci costituisce un impulso a lungo desiderato per indurre gli operai e la classe a loro immediatamente superiore a mandare i loro figliuoli alla scuola e a lasciarveli abbastanza a lungo „ (5).

Gli oppositori a queste proposte si fondano in primo luogo sull'argomento, il quale fa molto effetto in Parlamento, che, cioè,

(1) Memoria citata, pagg. 3-8.

(2) Memoria citata, pagg. 11-16.

(3) *Rev. THOMPSON*, Regius Professor of Greek, Cambridge. *Papers*, pag. 9.

(4) *Rev. B. JOWETT*, *Fellow in Oxford*, Memoria, pag. 24.

(5) Sir C. TREVELYAN, *Op. cit.*

con gli esami, un Wellington ed un Nelson sarebbero stati esclusi dal servizio dello Stato. " Nel campo della pratica, l'esame non dà veruna norma delle qualità dell'impiegato. Siccome si esigono attestati sulla condotta morale, è naturale che ogni candidato produca i documenti più splendidi, rilasciatigli dal suo parroco, comprovanti che frequenta la Chiesa. Le qualità più importanti, però, vengono documentate soltanto dall'esperienza: puntualità, diligenza, assiduità, energia e carattere morale — buon temperamento, buoni costumi, sano intendimento, fedeltà e sentimento dell'onore, — deferenza verso l'opinione dei superiori, tatto e giudizio nel trattare cogli inferiori (1). In generale si fondano sulle proposte formulate troppo alte speranze e le esigenze del servizio permanente sono troppo esagerate. " Per buona sorte qui non sono richiesti grandi ingegni o cognizioni estese; di fatto, in quasi tutti i dipartimenti, sarebbero fuori di posto. Occorre piuttosto una continua e perseverante applicazione agli affari quotidiani. L'istruzione raffinata dei *Clerks*, accompagnata probabilmente da una misura corrispondente di presunzione personale, data la natura del loro lavoro e la loro lenta promozione, avrebbe soltanto generato scontento, malumore e indolenza (2). Viene inoltre espresso il timore, che i figli della nobiltà e della *Gentry* possano essere soppiantati, in questi concorsi, dalle classi inferiori, ed il servizio dello Stato venga quindi a prendere un'intonazione volgare, un significato poco onorevole ed un assetto meno delicato.

Sorpassando su quanto vi è di pungente in questa polemica venne tuttavia riconosciuto abbastanza, generalmente, che il patronato per un capo dipartimentale e per un capo mutabile dell'amministrazione dei partiti dirigenti, fanno parte della natura della costituzione inglese, come si affermò altresì nelle discussioni parlamentari. La posizione della classe dirigente è intrecciata così profondamente con la vita sociale inglese, che non si può nè si vuole soppiantarla con una burocrazia d'istruzione superiore. Perciò rimangono espressamente esclusi dagli esami gli uffici concessi direttamente dalla Corona e, in ispecie, gli uffici politici. Gli uffici dirigenti non devono essere messi alla mercede degli esami. " L'aristocrazia forma una classe di uomini, che è necessario impiegare per sè stessi e per la nazione. Essa ha la ricchezza, l'agiatezza, l'ingegno e l'ambizione. Ora tutte queste qualità hanno il loro valore per il servizio del paese. Se non fossero usate in tal modo, resterebbero generalmente inutili. Ogni persona istruita, illuminata, prudente, liberale, si ritirerebbe da un arringo comune e l'amministrazione dello Stato sarebbe abbandonata agli agitatori, ai violenti, agli uomini senza scrupoli di coscienza e ad altri mediocrementemente istruiti, come in America. Noi correremmo un pericolo imminente, di condannare le classi superiori, così escluse, ad una vita di

(1) ROMILLY, *Papers*, pagg. 290-91.

(2) J. БОТЯ, Secretario dell'ufficio di commercio, *Papers*, pag. 134.

indolenza, di lusso, dedita ai capricci della moda; sarebbero spinte ad impiegare la loro ricchezza nella corruzione, il loro ozio in piaceri snervanti o frivoli, la loro ambizione ad alimentare il generale malcontento „ (1).

Con altrettanta precisione doveva, però, esser riconosciuto un limite a questo diritto. Il patronato è un diritto della *Gentry* parlamentare ma la classe dirigente non ha il diritto di imporre in servizio permanente persone incapaci. Può scegliere tra le persone capaci, non preferire l'inutile protetto al capace volonteroso. L'espedito legittimo era adunque, effettivamente, l'introduzione d'un regolare esame preventivo seriamente inteso nei riguardi degli uffici puramente esecutivi; e già, nel luglio del 1856, il cancelliere del tesoro annunciava al Parlamento un risultato, secondo il quale di 1748 candidati, 1070 soltanto avevano conseguito l'attestato d'idoneità, aggiungendo che tutte le vie agli impieghi superiori non devono essere mai più aperte, per lo avvenire, senza la prova dell'esame. Molti erano stati in quel tempo respinti, in gran parte a motivo " della cattiva calligrafia, della crassa ignoranza nel comporre e nella contabilità „, e, dato il carattere degli esami inglesi, non era da temere si richiedesse troppo. Da quel tempo in qua, il nuovo sistema è progredito continuamente. Già la relazione sugli affari del 1863 (2) diede per risultato l'aumento dei posti secondo il nuovo sistema: nel periodo dal 1855 al 1858 erano 7942; nel periodo dal 1859 al 1862, 14,065. Negli ultimi cinque anni vennero nominati, in media, ogni anno senza esami di concorso, 442 che avevano superato soltanto gli esami preliminari; 261 in seguito ad esame di concorso. Per quest'ultimo si erano presentati 787 candidati e ne vennero approvati soltanto 229. La *Competition* era introdotta, fin allora, soltanto per la minor parte, ma per i posti più importanti; venne, però, eretta a norma fin dall'anno 1870. Quasi ogni anno, unitamente alla relazione generale della commissione degli esami, vengono presentate relazioni di commissioni speciali; per esempio, nell'anno 1873 si ebbe la relazione d'una commissione parlamentare sulle economie utili nel servizio civile (3), le relazioni di una commissione ministeriale sui primi impieghi nel servizio civile (4), ed altre.

La relazione, citata più sopra, della *Civil Service Commission* del 1880 (5) contiene, come allegati, la ristampa dei diversi *Orders in Council* sugli esami di Stato (pagg. 1-22), i regolamenti per gli esami illimitati di concorso (da pag. 23 a 42); le esigenze poste dai singoli

(1) *National Review*, Juli, 1855, pagg. 25-26).

(2) *Eighth Report of Civil Service Commissioners, Parl. P., 1863, n. 3131, vol. XX, pag. 1-xviii, App. 1-436.*

(3) *Parl. P., vol. VII, 387 e seg.*

(4) *Parl. P., 1875, XXIII, 1.*

(5) C. 2721, vol. XXI.

dipartimenti dell'Amministrazione per la prima ammissione al servizio (da pag. 43 a 152), i regolamenti sugli esami militari (da pag. 253 a 324). Sono pure ristampate le precedenti relazioni delle Commissioni d'inchiesta. La lista degli esaminatori preposti agli esami comprende un certo numero di persone veramente ragguardevoli. Le propine di esame sono, per i posti inferiori, nella misura di 1 scellino fino ad 1 lira sterlina; per i posti, che possono raggiungere gli stipendii più elevati, da 1 a 6 lire sterline.

SEZIONE III.

Organi dell'autogoverno (Selfgovernment) e i " Local Boards "

§ 28.

I. Sviluppo e carattere del " Selfgovernment ".

Come nelle amministrazioni degli Stati del continente, lo stato laico ha ceduto su vasta scala l'amministrazione locale alle maggiori e minori associazioni comunali. Proprio dello sviluppo inglese è, però, l'accordo fra gli organi comunali e l'amministrazione centrale mercè il diritto della Corona di nominare gli impiegati supremi delle associazioni comunali e la diretta nomina all'ufficio superiore, che essi devono reggere nel *Selfgovernment* come " servi responsabili della Corona.

La conquista normanna, continuando l'opera dell'amministrazione anglo-sassone, aveva formato dapprima una semplice amministrazione prefettizia col mezzo dei *Vicecomites* (*Sheriffs*), con responsabilità immediata verso la corte e verso l'ufficio del tesoro. Ma appunto con ciò l'assolutismo aveva posto, inconsciamente, le basi del *Selfgovernment*, obbligando la popolazione, in uguale misura, al servizio feudale e militare, al servizio di polizia ed al giudiziario: valendosi di commissioni comunali giurate per l'estimo delle imposte fondiari e per altri scopi amministrativi. Fin dai tempi della *Magna Charta* si sviluppa da ciò la nuova amministrazione giudiziaria, e concatenato ad essa, il governo locale, *Selfgovernment*, mercè la legislazione organica dei tre primi Edoardi.

I. La costituzione giudiziaria determina sempre il tipo fondamentale della formazione dello Stato. Qui appunto l'amministrazione normanna aveva sviluppato nel modo più completo e decisivo, il puro sistema burocratico. Diritto civile e diritto penale assunsero la forma di un

diritto scientifico; il diritto penale e quello di polizia sotto l'influenza preponderante delle ordinanze reali. La *Magna Charta* aveva bensì sancita la suprema guarentigia giuridica del giudizio dei pari secondo l'uso antico, ma l'incompetenza dei giudici per la nuova istruzione giudiziaria era così evidente, che la loro riforma venne accettata dapprima tacitamente, più tardi con l'espressa adesione del Parlamento. L'antica partecipazione degli abitanti dei Comuni si limita, da allora in poi, alle commissioni di prova (*juries*), le quali prestano giuramento a servizio dei tribunali reali. Nel secolo dei tre primi Edoardi il nuovo indirizzo si consolida in un giurì civile e in un giurì criminale. La procedura mercè *judge and jury* passa al nuovo *ordo judiciorum*, secondo il concetto fondamentale, che la burocrazia dello Stato debba essere il sostegno delle massime generali dello Stato (della legge, *law*), il determinante delle circostanze concrete di un processo, mentre la *question of fact*, la base del giudizio, vuol esser posta nel modo più sicuro nelle mani di testimonii del vicinato, scelti imparzialmente. L'unione delle funzioni dello Stato con le *Communitates* si sviluppa ulteriormente nel modo seguente:

II. Il nuovo *ordo judiciorum* si addimostrò troppo esteso per i casi penali minori. Nel *turnus vicecomitis* e nei tribunali di polizia locale s'era formato un procedimento, nel quale bastava una decisione generale di colpeabilità (*est in misericordia*), col mezzo di un certo numero di membri del comune nominati all'uopo, con la partecipazione di due o tre colleghi del comune per la determinazione della pena. La procedura pesante, onerosa pei comuni e insufficiente di questi tribunali di polizia locale, a cagione dei rari giorni d'udienza, diventò un motivo principale per l'istituzione dei giudici di pace (a. 1360). Coi giudici di pace era garantito, da un lato, l'elemento dell'associazione comunale e dei vicini, distinti dai giudici ambulanti; dall'altro lato, questi impiegati locali superiori erano adatti per eccellenza a sostituire con forme più semplici, le goffe *courts leet*. La legislazione parlamentare, procedendo gradualmente, forma cioè una serie di nuovi casi penali sommarii, in cui la *justice of the peace* accentra in sè le funzioni di giudice e di giurato. Per conseguenza anche la giurisprudenza dei giudici di pace accolse, in forma più semplice, le massime del procedimento giudiziario ordinario. Si riesce di tal modo ad una amministrazione locale per mezzo di impiegati superiori speciali, i quali riassumono in sè gli uffici di conservatore della pace (commissario di polizia), di giudice di polizia e di giudice di istruzione. La legislazione accumula passo passo tutte le nuove funzioni dell'autorità locale nei giudici di pace e nei loro impiegati subalterni; e riesce così ad una amministrazione provinciale e locale chiusa, col mezzo di funzionarii onorarii. La fusione delle funzioni di polizia e delle giudiziarie nelle stesse persone conduce, in Inghilterra, al risultato di conferire a tutta l'amministrazione di polizia le forme ed anche, gradatamente, le garanzie dell'amministrazione giudiziaria.

III. Dalle materie giudiziarie e di polizia, il *Selfgovernment* si estende poscia, nel periodo dei Tudor e degli Stuardi, alle materie dell'amministrazione militare, mercè i lord luogotenenti ed i vice-luogotenenti (*Deputy*) in posizione analoga, e, per la maggior parte, identici al personale dei giudici di pace. Anche in queste materie il procedimento legale amministrativo si trasforma in una "*iurisdiction*", sulle questioni concernenti la leva militare, i reclami, gli alloggi militari, l'obbligo di somministrare gli animali da tiro, — nelle forme degli *orders* dei giudici di pace. Quando si avrà più tardi un esercito permanente, il controllo dei giudici di pace si limiterà anzi tutto (conforme alla natura del patto di reclutamento) a decidere sull'atto di reclutamento.

IV. Un quarto campo era rappresentato dall'amministrazione finanziaria. Già nel medioevo s'era fatta l'esperienza, che l'estimo delle imposte dirette (*auxilia*, *tallagia*) formasse una *question of fact*, per la quale non potevano bastare i giudici ambulanti, perchè nessuna legislazione e nessuna istruzione potevano determinare, in modo esauriente, le norme dell'estimo — nè potevano escludere la valutazione arbitraria. Ne deriva un sistema di speciali commissioni comunali di estimo: sistema, il quale, dalle antiche concessioni di sussidii, si mutò nella *landtax*, da questa nelle recenti imposte sull'estimo (*assessed taxes*), poscia nelle imposte sul reddito. Gli altri affari delle finanze dello Stato si potevano determinare sufficientemente dalla legislazione, fin dove si tratta dell'aggravio dei sudditi, e si potevano porre sotto controlli giudiziarii. — All'opposto dalla stessa amministrazione provinciale e comunale, si sviluppava altresì un sistema parallelo d'imposte comunali; sistema, che spettava esclusivamente agli organi del *Selfgovernment*. Esso si allarga, nel periodo dei Tudor, quando nuove leggi danno norma definitiva alle spese di beneficenza o per le costruzioni delle strade. La riscossione delle imposte, la decisione dei reclami, gli oppignoramenti per debiti d'imposte rappresentano l'attività principale degli impiegati parrocchiali, col procedimento legale dei giudici di pace, a tenore delle leggi che regolano, in modo esauriente, la misura delle imposte, i loro scopi e la procedura.

V. L'applicazione delle stesse massime determina la costituzione delle *Municipal Corporations*, nella quale si riassumono, nei giudici di pace cittadini e in proporzione ridotta, le funzioni giudiziarie, di polizia, della milizia e le tributarie del *Selfgovernment* (1). Come in Germania il diritto amministrativo comincia a riassumersi, sin dalla fine del medioevo, in vaste ordinanze di polizia del regno, così appa-

(1) Ma il *Selfgovernment* si arrestò entro questi confini. Alcune materie essenziali della vita dello Stato furono generalmente escluse, per la loro natura, dalla possibilità di un *local government*, come l'amministrazione degli affari esteri, della marina, del commercio e la maggior parte dell'amministrazione finanziaria. Per le colonie non si poté formare un *Selfgovernment* inglese, ma soltanto costituzioni subordinate, con legislazione loro propria, con proprie tasse, sotto il controllo della legislazione della madre patria. Anche la vita intellettuale della

riscono in Inghilterra, alcuni secoli prima, ampie leggi di polizia nazionale, congiunte agli organi dipendenti, responsabili ed attivi dell'esecutivo, che mancavano in Germania. L'ufficio dei giudici di pace diventa l'organo principale di tutta l'amministrazione interna nazionale; riassume in sè tutte le funzioni penali più importanti e quelle di polizia dell'antico ufficio degli sceriffi; soppianta le antiche *courts leet* e gli avanzi della medioevale polizia feudale, e diventa così l'organo direttivo del *Selfgovernment*, al quale si collegano e dal quale dipendono, analogamente e in modo integrante, tutti gli altri organi. L'azione della polizia viene regolata con leggi ognora più speciali, i doveri di polizia dei sudditi e degli impiegati subalterni vengono formulati legalmente e sanciti con una serie di speciali amende. Il procedimento legale amministrativo consegue, mercè la pratica e la legislazione, la forma di *orders* scritti e di *convictions* coi relativi decreti, *warrants* e *precepts*. Mentre nel continente la decisione delle questioni amministrative contenziose si congiunge a poco a poco sempre più confusamente all'« amministrazione », corrente, in Inghilterra si va formando una « giurisdizione », ognora più formale e distinta.

Nel continente l'amministrazione affidata ad impiegati di carriera rendeva necessaria la separazione della giustizia dall'amministrazione stessa, mentre nell'ufficio onorario dei giudici di pace non esisteva alcuna ragione per sciogliere il nesso primitivo tra l'ufficio dei giudici penali e l'amministrazione di polizia. Il giudice di pace viveva abbastanza vicino all'amministrazione di polizia locale, per esaminare i bisogni e le premesse d'un atto di polizia. Egli stava troppo in mezzo alla vita cittadina, per dividere la grettezza burocratica. Egli possedeva, d'altra parte, la completa indipendenza dell'ufficio di giudice in virtù del suo possesso e, del pari, la stabilità dell'ufficio stesso, perchè l'impiegato onorario non può essere licenziato per considerazioni di partito. Senza dubbio mancava affatto, da principio, ai giudici di pace la pratica tecnica e giuridica, necessaria per i numerosi affari; perciò, per molti secoli, furono chiamati a far parte delle commissioni di pace pochissimi membri versati nel diritto (*quorum*), e si prescrisse nelle leggi amministrative che i giudici di pace, in certi atti, chiamassero a sedere con loro un collega versato nel diritto (*quorum*).

Frattanto la pratica dei giudici di pace, coll'uso di un formulario legale, servendosi di un cancelliere scelto fra i procuratori inferiori e colla formazione progressiva della *gentry* rurale ed urbana aveva acquistato tanta sicurezza, che, già nel secolo XVIII, i giudici di

Nazione venne sottratta al *Selfgovernment* in seguito alla segregazione corporativa della Chiesa nazionale, secondo il cui modello si costituirono in corporazione, di fronte all'amministrazione dello Stato, anche le Università e le professioni scientifiche. Soltanto negli infimi gradi dell'ufficio parrocchiale, la Chiesa entrò coi comuni locali laici in un rapporto, che in gran parte aveva però un carattere volontario.

pace vennero tutti nominati con la qualifica superiore di *quorum* (cioè sufficienti a formare la maggioranza). L'accessibilità all'ufficio in causa del gran numero dei giudici di pace nominati a tal uopo, la facilità della scelta tra i giudici di pace del vicinato, la pubblicità consuetudinaria della loro procedura e lo spirito collegiale, che si esplicò nella continuità dell'ufficio e nella tradizionale azione collettiva nelle sessioni generali e speciali, ne fecero un organo tanto efficace quanto popolare dell'amministrazione interna dello Stato. È un grande vantaggio, che il centro di gravità dell'amministrazione locale riposi su autorità locali di prima istanza, con tutte le garanzie, che può offrire l'ufficio speciale di giudice mercè forme severe, col l'aiuto d'un cancelliere, col dibattimento pubblico in contraddittorio. La posizione di giudice garantisce altresì la verifica dei fatti, che il giudice di pace consegue in modo positivo, mercè l'audizione di testimoni giurati e la formale assunzione delle prove, più assai di quanto sia possibile al personale amministrativo del Continente.

Dall'ufficio dei giudici di pace, formatosi di tal modo, dipendono poscia gl'impiegati locali e parrocchiali per gli affari esecutivi della amministrazione giudiziaria, di polizia, militare e, in parte, dell'amministrazione della finanza. Ai *Constables* dei borghi e delle parrocchie, le consuetudini amministrative medioevali della *Common law*, avevano già conferito una posizione di impiegati esecutivi di polizia; e, nel corso dei secoli, la legislazione rende sempre più numerosi i singoli doveri d'ufficio che vengono imposti direttamente ai *Constables*, i quali, in casi urgenti, eccedono anche la competenza d'un semplice impiegato esecutivo. Con la legislazione dei Tudor, s'aggiungono gli uffici importanti degli ispettori dei poveri e degli ispettori stradali, che, nella loro origine, sono stati dichiarati di competenza dei giudici di pace. Nelle loro funzioni laiche, anche i preposti alla Chiesa sono equiparati ai preposti all'amministrazione dei poveri. Con la dipendenza costituzionale di tutti gl'impiegati locali dalla sorveglianza dei giudici di pace, è compiuto il sistema del *Selfgovernment* superiore.

Il *Selfgovernment* inglese è dunque un sistema d'amministrazione dello Stato per mezzo delle associazioni comunali; sistema, che comprende quelle funzioni, le quali possono essere esercitate per associazioni fra i vicini; quindi, specialmente verificare le questioni dipendendo da concreti rapporti locali, che non possono esaurirsi nè circoscriversi mediante veruna norma legale. Il comune linguaggio inglese designava ciò, nel medioevo, secondo il procedimento canonico, come *question of fact*. Come nella sommaria giustizia penale e in quella di polizia la *question of fact*, così nel *Selfgovernment* la milizia nazionale è l'elemento arbitrario dell'obbligo militare, esercitato indipendentemente dalla burocrazia dello Stato. Col *Selfgovernment*, anche nell'amministrazione finanziaria, gli elementi arbitrari delle imposte dirette dello Stato, come l'estimo complessivo e l'esazione delle imposte provinciali e comunali spettano sostanzialmente alle associazioni comunali.

Per conseguenza tutto il *Selfgovernment* appare come una delegazione dello Stato, sotto forma di una *Commission*, o di un ufficio superiore o inferiore. Nella loro prima formazione medioevale, si ebbe un sistema di giunte comunali, accordando ai comuni la facoltà di adempiere i loro doveri legali di polizia e gli altri uffici col mezzo d'un comitato più ristretto. Tali *commissions* giurate, appariscono tuttora quali *juries* nel processo civile e penale e quali *juries of inquiry* in casi speciali. Ma questo sistema trovò i suoi limiti nelle relazioni tra il mezzo e il fine, che non permette di convocare dodici persone, la cui importanza non istia in nessun rapporto con questa convocazione. Il maggior numero degli affari delle *commissions* passò perciò, in seguito, agli uffici speciali superiori, od agli inferiori.

Gli uffici superiori sono gli uffici di magistratura, i quali riunendo in sè le funzioni di giudici e di giurati (*judge* e *jury*) premettono un giudizio indipendente dell'impiegato nell'applicazione della legge ad un dato caso. Il diritto inglese chiama questa azione *jurisdiction*, e le più antiche autorità costituzionali esistenti a tale riguardo denomina Corti (*courts*). Hanno questo carattere gli uffici dello *sheriff*, dei giudici di pace, dei *Coroners*, dei commissarii militari, degli ufficiali della milizia, dei sindaci urbani.

Gli uffici comunali subalterni hanno il loro inizio nell'ufficio dei prefetti locali: ufficio però che in Inghilterra si è frazionato oltre il bisogno, in forza d'una legislazione minuziosa, negli uffici speciali di *Constable*, di ispettore dei poveri, di fabbriciere, d'ispettore stradale, di segretario comunale, di tesoriere comunale ed altri. Questi uffici hanno il loro centro di gravità nell'esperienza economica delle classi medie, esperienza indispensabile per l'amministrazione locale. Non sono semplici organi esecutivi degli uffici superiori, spesso sono ben anco forniti di poteri discrezionali, nei casi urgenti possono applicare le leggi con piena indipendenza, sulla propria responsabilità.

Corrispondentemente a ciò, tutto il *Selfgovernment* si fonda sul principio politico del diritto di nomina, a differenza delle antiche formazioni autonome delle caste in Germania. Ciò vale primieramente per le più antiche formazioni delle *commissions*, del giuri civile, del giuri d'accusa, del giuri di sentenza, della *coroner's inquest*, delle numerose *juries of inquiry*, in forma così perentoria, che confina con l'incomprensibile, come si poteva misconoscere nel Continente che l'essenza di ogni giuria fondavasi sulla nomina di un impiegato giudiziario o di un analogo impiegato stabile. Malgrado tutte le anomalie degli statuti urbani, non si ebbe una giuria nominata dal comune, nè un elenco di cittadini atti alla giuria eletti dal comune. Una concessione al principio elettivo si ebbe frattanto nell'interno dei maggiori corpi amministrativi. Così si ebbero curatori eletti o *committees* nell'amministrazione delle carceri, delle case, degli ospedali, dei manicomii, delle case, dei poveri, dei ponti ecc., e si dimostrarono buoni in pratica, in quanto vennero nominati, da corpi amministrativi per

servizi speciali; altrettanto si dica delle commissioni miste di estimo, in quanto comprendono una parte notevole di membri *ex officio* versati negli affari.

Del pari tutti gli uffici superiori del *Selfgovernment* si fondarono, da principio, sulla massima della nomina reale: sceriffi, giudici di pace, commissarii, ufficiali della milizia. Secondo il carattere d'una *jurisdiction* si ritenne, che nella scelta di colui che deve sostenere l'autorità delle leggi, chi conferisce l'incarico deve esigere le necessarie garanzie d'obbedienza alla legge, di condotta irreprensibile, le necessarie qualità positive del carattere e dell'intelligenza. Apparve frattanto ammissibile la concessione, che la corporazione dirigente, tosto che si è sviluppato il suo spirito collegiale, designa, con diritto di proposta, i nuovi membri da accogliersi, come avvenne nella pratica successiva della commissione della pace, considerando nei tempi normali il diritto di nomina come un diritto di ratifica. Le progressive concessioni sociali, che avevano riempite di abusi le antiche *corporations* cittadine, sono state abolite con l'ordinamento urbano del 1835. Soltanto per l'ufficio del *Coroners*, dal diritto di proposta, per connivenza, si svolse un diritto di elezione, in sèguito a cui però questo ufficio rimase l'organo più manchevole e meno stimato del *Selfgovernment* superiore.

Anche gli infimi uffici sono limitati, come organi esecutivi degli uffici superiori, ad un diritto di nomina, il quale venne osservato strettamente nel più antico *Selfgovernment*. Le concessioni di un diritto di proposta furono qui perciò possibili e indispensabili in vasta misura, quanto più il servizio personale passò ad impiegati stipendiati, quanto più la questione delle imposte diventò preponderante, e la funzione principale dell'impiegato consistè soltanto in un controllo dell'impiego delle imposte secondo la legge e conforme allo scopo. Già la più antica pratica si rilassò, *praeter legem*, così che l'assemblea parrocchiale proponeva ai giudici di pace un elenco delle persone adatte all'ufficio d'ispettore dei poveri, e fra queste persone vennero nominate in origine quelle designate ai primi posti. Per l'ufficio di prefetto di polizia dei *constables*, soltanto il nuovo *Parish Constables Act* del 1832 ha conferito ai Comuni un diritto di proporre un elenco ai giudici di pace. L'ufficio degli ispettori stradali, dopo alcune incertezze, in virtù della legislazione recente, diventò, un ufficio elettivo, simultaneamente alla trasformazione dell'aggravio delle costruzioni stradali in una semplice questione di denaro. L'ufficio dei fabbricieri era da principio, per uno almeno dei due posti, elettivo, a cagione del carattere spontaneo delle imposte ecclesiastiche. Concessioni ancora più ampie al principio elettorale vennero ammesse nella costituzione urbana, dopo che si provvide alla continuità dell'amministrazione mediante l'ufficio dei giudici di pace e gli altri elementi di un magistrato stabile. All'antica massima rimase fedele anche la Camera bassa inglese, i cui tre impiegati principali vengono nominati

per decreto reale (*patent*) e nominano poscia gl'impiegati subalterni del loro dipartimento speciale.

Corrispondentemente a ciò, tutti gli uffici del *Selfgovernment* hanno il pretto e perfetto carattere ufficiale e tutti i diritti, che sono la conseguenza dei doveri pubblici, che essi adempiono: il diritto alla sommissione costituzionale ed al rispetto nell'ufficio. Gli ufficii superiori, secondo il linguaggio tradizionale del Continente, hanno tutti i titoli e tutti i diritti d'onoranza ufficiali d'un giudice reale, d'un consigliere e d'un funzionario. La perfetta identità degli ufficii del *Selfgovernment* con gli ufficii dello Stato, a parte ogni reminiscenza di proprietà e di casta, si rivela nelle trasformazioni. Tosto che al posto dei giudici di pace urbani furono nominati impiegati salariati, si ebbe un giudice ordinario di polizia (*stipendiary magistrate*) ed un giudice penale (*recorder*). Dove si cominciarono a separare gli affari amministrativi dai giudiziari di pace, si formò un direttore ordinario di polizia (in Londra). Dove nella milizia si adoperarono ufficiali dell'esercito permanente, si trovarono collocati nella posizione abituale. Anche negli ufficii comunali inferiori, il prefetto di polizia, *Constable*, si mutò facilmente in un *policeman* (gendarme) salariato. Fin dal *bill* di riforma del 1832 si mostrò agevole la trasformazione di tutti gli ufficii comunali inferiori in un corpo di segretarii, di diurnisti, di ragionieri, di gendarmi, come gli ufficii superiori possono essere occupati da impiegati di vocazione, senza mutare di fronte al pubblico l'organismo amministrativo.

La sfera del *Selfgovernment*, formatosi di tal modo, si è determinata a suo tempo in Inghilterra a seconda dei bisogni dello Stato, non secondo gl'interessi sociali delle classi speciali della Società, le quali cercano una influenza più grande mediante un' "amministrazione autonoma". La legislazione ha osservato fin dall'origine la massima di esigere dal comune locale quanto esso può sopportare nei riguardi dell'attività personale e dell'aggravio delle imposte; di imporre all'associazione provinciale quanto sovrabbonda nel detto comune; di sbrigare, col concorso degli impiegati e delle finanze dello Stato, quanto eccede queste forze. Risultarono da ciò i limiti, che il *Selfgovernment* e il decentramento potevano estendersi soltanto a quelle funzioni, che possono essere esercitate da funzionarii onorarii; quindi, a quegli atti che possono essere esercitati dai cittadini più ragguardevoli in campagna e in città, in quegli ufficii subalterni, che, secondo l'esperienza, possono essere retti da contadini e da operai. Siccome però tutti gli aggravii pubblici personali non convengono in modo veruno agl'interessi immediati delle classi sociali, così non può sussistere un *Selfgovernment* senza una coercizione seriamente intesa. La pratica e la legislazione più antiche tennero saldo non solo (come le legislazioni del Continente) l'obbligo militare, il dovere di testimoniare, l'obbligo di pagare le imposte ecc., ma altresì la massima più elevata, che, cioè, tutte le funzioni dello Stato, le quali possono

essere imposte, come un ufficio onorario, alle classi possidenti od alle classi medie, debbano essere uffici onorari. Al generale principio, per cui il rifiuto di un ufficio è punito secondo la *Common law*, si aggiungono numerosi Statuti, i quali stabiliscono sommarie denunce penali e pene pecuniarie, dando luogo anche all'*actio popularis*. Da questo lato chiaramente si scorge, come il *Selfgovernment* non potesse formarsi per solo stimolo naturale degli interessi sociali, ma in forza d'una legislazione previdente, che si fondesse sulle classi sociali e sui locali interessi.

Il *Selfgovernment* creato da questa legislazione, forma una parte integrante dell'amministrazione dello Stato. Lo sviluppo di questo organismo intermedio ha conferito alla costituzione inglese il carattere di "Stato giuridico". In virtù di questo organismo intermedio, i controlli giuridici e parlamentari dell'amministrazione dello Stato (Cap. III) conseguirono una stabilità, quale non si può ottenere col sistema esclusivo della burocrazia di vocazione.

Qui ci limitiamo a trattare della posizione che il *Selfgovernment* ha nel diritto amministrativo inglese. Della grande importanza del *Selfgovernment* per le relazioni dello Stato con la società ho trattato estesamente le relazioni altrove (1). Invece, nei riguardi dello stabile Stato patrimoniale del secolo XVIII, di cui può essere fatta menzione qui, il *Selfgovernment* inglese è indipendente da un censo determinato. Un censo di 100 lire sterline di reddito fondiario è stato richiesto per legge per l'ufficio dei giudici di pace, solo dopo quattro secoli da che esisteva, e questo reddito fondiario può consistere ugualmente di feudi signorili, come di beni rustici e di proprietà urbane. Nelle città per l'ufficio dei giudici di pace non si richiede, in generale, censo di sorta. Se la *landed gentry* occupa in Inghilterra una posizione brillante che va fino alla Paria, ciò deriva soltanto da un individualismo bene inteso, come anche in Germania le classi urbane hanno conservato per ciò un'attività personale proporzionalmente più viva e, con ciò, un'influenza politica relativamente più grande.

Secondo i fondamentali principii del diritto, il *Selfgovernment* è applicabile ad ogni classe e ad ogni forma di possesso, tanto nell'antica quanto nella moderna società. Certamente i grandi possidenti di terre si trovano preferibilmente nelle commissioni della pace e della milizia. Non esistono però possidenti di terre, i quali traggano la nobiltà dal possesso, ma perchè nominati dal re; nessun potere politico è legato a determinati beni fondiarii. Non esistono possidenti di feudi che siano nobili per il loro grado; perchè i feudi sono alienabili fin dai tempi della *Magna Charta* e perchè la nobiltà si rafforzava, in ogni generazione, con nuovi membri. Non vi sono possidenti di feudi nobili per nascita; poichè la dignità cavalleresca è rimasta personale, nel significato medioevale. Non beni nobili esenti da imposte, chè anzi sopportano il peso

(1) *Selfgovernment* ecc., Berlin, 1873, parte III.

principale delle imposte provinciali e locali. Non possidenti di feudi nobili, che pretendano un diritto differente di fronte ai cittadini ed ai contadini, mentre hanno o vogliono avere con tutte le classi lo stesso diritto relativamente ai beni, lo stesso diritto di famiglia e la stessa giurisdizione. Queste autorità sono i primi tra i loro uguali in diritto non *nobili* per sola nascita, come nello Stato patrimoniale: signori, che, appartenendo ad un diverso ordine giuridico, fanno valere la loro posizione sociale e giuridica di fronte ai membri di ordini giuridici differenti. Il diritto di legislazione e quello d'imposizione delle tasse erano concentrati nel re e nel Parlamento, sotto certe condizioni che difficilmente rendevano possibile il maggiore aggravio sopra una classe a favore delle altre. Le *County Courts* o le *Quarter Sessions* non erano Stati o Ordini, ma membri responsabili dell'amministrazione dello Stato. Con un'istanza suprema sovra di sé, con a lato una giuria, la nobiltà non tentò mai di volgere il diritto nazionale a' suoi interessi di casta.

§ 29.

II. Il presente sistema della suprema amministrazione autonoma.

Prescindendo dallo speciale esercizio di certi uffici in qualità di uffici onorarii, il sistema dell'amministrazione autonoma inglese, di fronte a necessità pubbliche sostanzialmente identiche, si è sviluppato cogli stessi caratteri fondamentali dell'amministrazione distrettuale e locale nei grandi Stati della Germania.

Decisiva a questo riguardo era, in origine, l'amministrazione di polizia; alla quale si connetteva analogamente l'azione dell'autorità civile negli affari militari, nei tributarii, nei comunali, specialmente delle città.

Come in Germania, questa forma si fonda sovra una essenziale distinzione fra le norme del diritto di polizia, che io indico col nome di leggi penali di polizia, e le leggi di polizia amministrativa in senso stretto.

I. Le leggi penali di polizia comprendono quelle esigenze dell'ordinamento civile, le quali, ripetendosi uniformemente, in qualità di ordini e di divieti generali, alla società civile, possono essere stabilite colla comminatoria di pene. Tali leggi e tali ordinanze vengono emanate per i sudditi ai quali si riferiscono, sotto la minaccia d'una pena pecuniaria, della prigione o della confisca e simili, e, così elaborate dal diritto inglese di pace, s'avviano ad un sommario procedimento penale (*summary conviction*). Per l'esercizio di questo sistema di pene serve, in Inghilterra, il sistema delle denunce popolari, elevato a regola, rafforzato dallo speciale dovere degli impiegati locali di mantenere la pace pubblica. I doveri medioevali di denuncia

nelle associazioni comunali si sono concentrati, da lungo tempo, nell'obbligo personale del *Constable*, " di mantenere la pace „. Come conservatore della pace secondo la *common law*, il *Constable* deve percorrere diligentemente il suo distretto e " vedere se vengono osservate le leggi, prevenuti i delitti, protetti gli abitanti contro gli atti di violenza „. Ne deriva un indipendente diritto di cattura per ogni misfatto (*felony*) commesso dinanzi a' suoi occhi o per ogni violenza (violazione della pace pubblica). Basta altresì, se egli ha un " motivo ragionevole „ di sospetto, che sia stata commessa una *felony*, oppure abbia la testimonianza di un'altra persona degna di fede che è stata commessa una *felony*. Quest'azione degli impiegati locali soggiace ad un regolamento continuo in virtù dell'ufficio superiore de' *Justices of the Peace*; quindi, presentemente, a circa 100 a 500 giudici di pace attivi in ciascuna grande unione di contea, i cui poteri concorrono è vero, secondo il senso della parola dell'atto di nomina (*Commissions*) " senza eccezione „, ma però nella pratica vengono esercitati, a seconda dei distretti ufficiali (*hundreds, divisions*), da gruppi più ristretti di giudici di pace.

Coll'atto del secondo e terzo anno del Regno di Filippo e Maria c. 10 (in virtù della successiva consuetudine), era derivato un procedimento ordinato d'istruzione preventiva, consolidatosi recentemente nell'ordinamento sull'istruzione preventiva del 1848 (*11 et 12 Vict., c. 42*). Condotta a fine l'istruzione preventiva, i casi particolari vengono rimandati, con una sentenza di rinvio (*commitment*) alle Assise o alle Corti trimestrali dei giudici di pace. — Ma le trasgressioni che devono giudicarsi secondo la legge " in modo sommario „ vengono trattate, con un breve procedimento verbale (ora, secondo l'ordinamento unificato sui processi di polizia, collo statuto dell'undecimo e duodecimo anno del regno di Vittoria, c. 43), dinanzi ad uno o due giudici di pace, e definitivamente decise d'ordinario con una pena che può andare fino a 5 lire sterline o a tre mesi di carcere; in casi più rari anche con pene maggiori, salvo però l'appello alle Corti trimestrali nei casi più gravi e più importanti per ragione di principio, con un appello molto limitato, presso i tribunali del regno (1).

(1) Per il loro argomento e per lo scopo, la maggior parte di questi giudizi penali servono al mantenimento dell'ordinamento di polizia, non all'espiazione d'una violazione giuridica, se anche vi si seguano le forme di un processo criminale. La legislazione più recente ha protetto ed allargato, nei limiti del possibile, questa forma della esecuzione delle leggi di polizia (e, analogamente, le leggi sui dazii, sulle imposte e le altre leggi amministrative), poichè essa si raccomanda con la semplicità e colla sicurezza dell'amministrazione e offre tutti i dati desiderabili di un controllo giuridico. Il numero di questi processi penali a procedura sommaria ammonta annualmente, secondo le più recenti statistiche penali, a circa 500.000, tra le quali la maggior parte trasgressioni contro le leggi di polizia, di imposta, ecc., in parte minima piccoli furti ed altre lievi man-

II. La categoria delle leggi amministrative di polizia, al contrario, risponde a quelle esigenze d'ordine pubblico, le quali non si possono regolare con semplici precetti o divieti, ma limitatamente soltanto al loro scopo, possono essere stabilite solo relativamente o secondo un giudizio nei casi speciali — e le quali determinano appunto perciò un'azione dell'autorità civile nei casi speciali, dopo averne esaminate le circostanze. Queste norme amministrative si indirizzano agli uffici superiori quali direttivi della condotta degli impiegati. Esse determinano un organismo ben più complicato delle norme penali di polizia, e sono ampliate in modo quasi sterminato coi crescenti bisogni della società moderna. Occorre anche perciò, per lo più, un'azione continua degli impiegati locali sotto il controllo d'un ufficio giudiziario superiore.

1. La burocrazia locale nella cerchia più ristretta della parrocchia e della *township* (comune urbano medio) nell'esercizio quotidiano è altresì la vera base di questa parte dell'amministrazione di polizia. Anche perciò l'ufficio principale, doveva essere quello dell'antico prefetto di polizia (*Constable*), il quale non deve mantenere soltanto la pace pubblica, ma altresì curare che venga osservato il riposo domenicale ed i regolamenti sulle osterie, che vengano imprigionati gli ubbriachi, proibite le bestemmie, visitate le case di tolleranza, impediti i giuochi proibiti, arrestati i vagabondi, i ladri, i merciajuoli senza licenza ecc., e che sia mantenuto, in ogni luogo e in ogni tempo, il buon ordine nel suo distretto. “ Gli antichi diritti del *Constable* secondo la *common law* sono completati ed ampliati, in questo punto, da numerosi statuti, raccolti nei manuali amministrativi, inglesi, sotto cinque o seicento rubriche alfabetiche, come: *Alehouses, Bawdy Houses, Drunkennes, Disorderly Persons, Fires, Hawkers, Hue and Crye, Inn-Keepers, Intoxicating Liquors, Lunatics, Measures, Plague, Riots, Sunday, Swearing, Vagrants* ecc. Con statuti speciali più complessi venne imposta un'assistenza agli impiegati di polizia locale nelle funzioni ufficiali degli altri dipartimenti amministrativi, agli impiegati delle gabelle, delle dogane ecc., all'amministrazione militare per l'arresto dei disertori, per gli acquartieramenti ecc. — un'assistenza nei sequestri, nella riscossione delle imposte comunali,

canze (contravvenzioni), che, per semplificazione della procedura, sono rinviate alla *Summary conviction*. Il lato debole era costituito dalla persecuzione penale molto manchevole, che era rimasta dall'antico sistema inglese della denuncia popolare anche nei misfatti più gravi. Questo difetto si aggravò in seguito al decadimento sempre maggiore dell'ufficio parrocchiale dei *Constables*, a cui diverse leggi tentarono invano di porre rimedio. Il bisogno nell'attuale società di mantenere in modo più rigoroso l'ordinamento penale di polizia condusse, subito dopo il *bill* di riforma del 1832, alla introduzione dei *Constabulary* retribuiti, prima nella metropoli, e grado grado in tutto lo Stato. L'intero sistema delle leggi penali di polizia ha avuto con ciò una nuova base efficace, come in Prussia coll'introduzione della Gendarmeria (1812-1820).

nella riscossione delle competenze postali ecc. con grande lusso di particolari, che nei manuali si trova pure soltanto sotto distinte rubriche alfabetiche. Queste fondamentali disposizioni sono in Inghilterra ordinate in modo abbastanza analogo all'istituzione della polizia esecutiva nell'ordinamento sulla gendarmeria prussiana, del 1820 ed in altre leggi sull'ordinamento tedesco. Nel periodo dei Tudor vennero imposte anche agli amministratori dei beni d'una chiesa (fabbricieri) numerose funzioni di polizia ecclesiastica ed in affari più o meno connessi. Gli ordinamenti stradali aggiungono obblighi analoghi per gli ispettori delle strade. Statuti speciali ed atti locali creano pure altri impiegati subalterni esecutivi di polizia. Sin dai tempi dell'istituzione dei *Constabulary* salariati, anche questa istituzione si è rafforzata con una numerosa burocrazia.

2. L'ufficio supremo di vigilanza, la cui direzione è assolutamente indispensabile al personale esecutivo, era conferito ai giudici di pace, analogamente agli impiegati superiori "amministrativi", della polizia tedesca. Quest'ufficio superiore non poteva essere, nella campagna, un ufficio locale a cagione della piccolezza dei comuni rurali. Una polizia sulla proprietà fondiaria nella forma delle più antiche *courts leet*, anche in Inghilterra, si è, dapprima immiserita per la completa insufficienza dei distretti rurali, poi fu messa da parte. D'altronde le contee inglesi avevano, in media, una superficie di 20 a 100 miglia quadrate, con 100 a 500 giudici di pace effettivi, insufficienti per la vastità del loro circuito ad esercitare debitamente tutti gli uffici di polizia locale. Nella pratica dell'ufficio dei giudici di pace si stabilì quindi, per tempo, una divisione in distretti ufficiali (*hundreds*), nei quali i giudici di pace attivi, ivi stabiliti, con poteri concorrenti, dirigono l'amministrazione ordinaria, e provvedono all'applicazione degli ordinamenti di polizia e dei connessi affari ufficiali.

Quest'ispezione e questa direzione possono aver luogo con istruzioni verbali, per cui può venir corretta, in modo abbastanza confuso, una procedura disadatta. Dove però l'atto dell'autorità superiore s'ingrana, come disposizione positiva, nella cerchia giuridica delle persone o degli averi, la pratica e la legislazione introducono la forma di un ordine scritto di polizia (*Order*), il quale, analogamente alla sommaria procedura giudiziaria, è redatto coll'aiuto di un segretario legale (*clerk*) e viene consegnato per mezzo d'un impiegato subalterno. Per gli ordini di polizia più importanti, la legge e la pratica hanno introdotto formularii permanenti. Anche le disposizioni che regolano gli affari, sono emanate in qualità di *precepts* e di *warrants*, secondo formularii analoghi.

La pubblicazione di questi *orders* può aver luogo, nei casi più semplici, per mezzo dell'ufficio di giustizia del singolo giudice di pace. Nei casi più importanti, nei quali la legge prescrive, per il controllo reciproco, l'opera collettiva di due giudici di pace, si svi-

luppò la pratica delle adunanze periodiche, *petty sessions*, nell'ufficio principale del circolo ufficiale, dove, coll'aiuto di un segretario legale versato negli affari, si potevano sbrigare questi ultimi con maggior sicurezza, con adunanze tenute ogni mese ed anche più spesso.

L'amministrazione corrente di polizia si fonda quindi, come è presentemente di norma in Germania, sovra una continua azione comune degl'impiegati esecutivi di polizia locale, con un capo ufficio (giudice di pace) nei distretti (*hundreds, divisions*) riservata l'azione collettiva di due giudici di pace nei casi più importanti. Però, a differenza del continente, quest'amministrazione di polizia si fonda ad un tempo sopra un continuo addentellato di *orders* e di *convictions*; cioè, i giudici di pace giudicano contemporaneamente come giudici di polizia sulle contravvenzioni passibili di pene di polizia.

Dacchè le funzioni dell'autorità sono definite, nei limiti del possibile, in virtù della diligente specializzazione delle leggi amministrative, l'attività dell'impiegato amministrativo vuol essere esaminata sotto un duplice punto di vista:

- a) " Se un atto dell'autorità abbia il suo fondamento nella competenza dell'ufficio; „
- b) " Se esista, nella lettera o nello spirito delle leggi, una ragione sufficiente per l'intervento di tale autorità, per ottenere coercitivamente e per impedire un'azione. „

Questo procedimento legale amministrativo (*Verwaltungsdecernat*) come viene chiamato in Germania, comprende perciò d'ordinario in modo inseparabile una esatta ricerca tanto della legalità quanto della convenienza.

La consuetudine del linguaggio inglese di far risaltare la prima parte, designa questo procedimento legale (*Decernat*) come una *jurisdiction*, per una forma di linguaggio accolta, nel medioevo, dal diritto canonico. La poca formalità del procedimento tedesco comprende ambe le parti sotto la denominazione di " Amministrazione; „ e indica, con la denominazione di decreto e ordinanza, il lato giuridico dell'istruzione. Una separazione delle due parti sarebbe d'altronde poco pratica, sino a che l'ufficio del magistrato superiore si trovi nello studio d'azione. Qui l'*unitas actus* fa parte dell'attività dei poteri dello Stato. L'azione comune degl'impiegati amministrativi e degli esecutivi non forma, quindi, due " istanze „, bensì un'azione che si completa reciprocamente. Quando è preferibile lasciar intervenire in questa decisione una ricerca molteplice ed un controllo reciproco degli impiegati amministrativi, si preferisce la forma della deliberazione collegiale, la quale non rappresenta un'istanza suprema sui singoli impiegati, ma conserva l'unità dell'atto. Soltanto dove la legge prescrive o ammette un esame posteriore di un decreto amministrativo, quale *actus perfectus*, ha luogo un' " istanza „ suprema. La consuetudine del linguaggio inglese designa in questo senso il procedimento legale amministrativo come una *original jurisdiction*

e l'istanza d'appello, come una *appellate jurisdiction*. Una deliberazione collegiale può aver luogo, tanto nell'uno, quanto nell'altro caso (1).

3. Un'amministrazione collegiale degli affari nell'ufficio dei giudici di pace, per gli scopi suddetti, nelle *General and Quarter Sessions* dei giudici di pace si è sviluppata dal bisogno di un'istanza suprema, tanto in materia di *orders*, che in materia di *convictions*. L'appello contro le sentenze penali dei giudici di pace ne fa una magistratura a parte, appartenente all'ordine giudiziario. La necessità di un controllo risultò però altrettanto urgente nel dominio delle leggi amministrative di polizia, perchè queste norme lasciano aperta del continuo una lacuna, nella quale rimane un considerevole campo per la libertà personale e per gli sforzi dei partiti politici e locali. Questa funzione delle autorità supreme — "istanza d'ispezione", quando viene esercitata per ragioni d'ufficio, "istanza d'appello", quando interviene dietro istanza d'una parte, — venne esercitata altresì dal *Privy Council* nel periodo dei Tudor. Coll'abolizione della Camera Stellata (16 Car. I, c. 10) cessò più tardi la competenza dell'amministrazione centrale in quei processi d'appello, che si riferiscono alla proprietà ed alla libertà personale dei sudditi. Si mantenne però l'istanza suprema dei giudici del regno, specialmente il *King's Bench*, i quali (analogamente al consiglio aulico dell'impero tedesco) dovevano vigilare in nome del re, perchè fosse rispettato regolarmente l'ordinamento di polizia e le leggi stesse di polizia. In Inghilterra, come in Germania, si faceva frattanto l'esperienza che i collegi giudiziari troppo lontani, riescono inefficaci ad impedire gli abusi amministrativi, perchè devono limitarsi alle informazioni provenienti dalle relazioni degli uffici inferiori. Una più efficace istanza d'appello amministrativa si trovò però nelle Corti trimestrali dei giudici di pace, che, nel corso del secolo XVIII, vennero stabilite in casi sempre più numerosi quale istanza d'appello sui decreti dei giudici di pace.

(1) L'*unitas actus*, nel procedimento legale amministrativo, è determinata dal punto di vista dell'attività delle autorità; attività, che sarebbe monca e paralizzata, se l'impiegato da cui emana l'atto fosse legato, nella sua attività ordinaria alla controfirma di una seconda autorità speciale; ovvero se, nell'antica forma romana, venisse invocata su domanda delle parti l'intercessione di un secondo *magistratus*. Per questa considerazione, tanto in Inghilterra quanto sul Continente, gli Atti dell'autorità di polizia non sono legati al *placet* d'un giudice provinciale o d'un giudice ufficiale. Là dove è richiesta l'opera collettiva di due o più giudici di pace per l'emanazione dei decreti, l'*unitas actus* è conservata, in virtù di un'associazione personale, nell'*judicial act* con una consultazione senza formalità, colla controfirma nel *ministerial Act*. Dove, come in Germania, il decreto originale viene indicato come un atto amministrativo, l'accusa giuridico-amministrativa appare, invece, come un pronunciato di prima istanza. Dove il provvedimento contrastato è designato quale *original jurisdiction*, come in Inghilterra, la denuncia amministrativa è indicata col nome di *appeal*, la sentenza è designata come una *appellate jurisdiction*.

Accanto a questa *Appellate Jurisdiction* si esplicò, poscia, una più ampia cerchia d'affari per le sedute collegiali dei giudici di pace in causa dei gravi oneri delle associazioni di contea per il mantenimento delle carceri di contea, per i locali del tribunale, per la nomina dei principali impiegati della Contea, per il conferimento di certe concessioni, per la pubblicazione di regolamenti di polizia ecc., che sono in certo modo, collegati ai medioevali affari amministrativi della *County Court* e compresi, come *original jurisdiction*, sotto la denominazione di "*County business*".

Noi dobbiamo ora descrivere nel loro complesso:

- 1) Il procedimento legale amministrativo (*Verwaltungsdecernat*) dei giudici di pace speciali (§ 30);
- 2) Il sistema collegiale (*Collegialsystem*) nel *selfgovernment* dei giudici di pace (§ 31, 32).

Un confronto superficiale coi sistemi amministrativi del continente dimostra agevolmente come la competenza dei giudici di pace si distingue in affari giudiziarii ed affari amministrativi:

1) Gli affari giudiziarii comprendono: il primo procedimento e l'istruzione preliminare in tutti i casi penali; l'ufficio dei giudici di polizia; l'ufficio d'indagini sulle imposte e l'ufficio giudiziario penale; una giurisdizione di polizia sulle controversie industriali e sui salarii; una regolare giurisdizione penale con un giuri nelle Corti trimestrali; un'istanza d'appello nei processi penali di polizia nelle Corti trimestrali;

2) Gli affari amministrativi comprendono: il procedimento legale ordinario dell'amministrazione di polizia; l'ispezione suprema e la verifica delle norme speciali per l'amministrazione dei comuni locali; il conferimento di concessione e la nomina, con rispettiva approvazione, di numerosi impiegati comunali (nelle Corti speciali dei distretti ufficiali); le deliberazioni sull'assestamento delle imposte provinciali, le istruzioni sulle imposte provinciali, la nomina degli impiegati pur provinciali ecc. (nelle Corti trimestrali); l'istanza di ricorso contro i provvedimenti dei giudici speciali di pace e degli impiegati comunali (nelle Corti trimestrali).

Gli scrittori inglesi non vogliono decidersi ad una tale distinzione sistematica, perchè la cerchia degli affari giudiziarii e quella degli amministrativi, nel *selfgovernment* inglese, procedono sempre l'una accanto all'altra, pur di continuo intrecciandosi. Il motivo, per cui, nel sistema amministrativo inglese, non si reputò necessaria la separazione della giustizia dall'amministrazione — separazione prevalsa ognor più largamente nel Continente — si deve ricercare nel carattere onorario dell'ufficio, che giova ricordare ancora una volta. L'ufficio dei giudici di pace era stato in origine anzitutto giudiziario e, ad un tempo di polizia, quasi continuazione dei *Justitii* del periodo anglo-normanno. L'ufficio si era sviluppato in seguito, come quello di *custos et justitiarius pacis*, estendendosi all'istruzione preventiva, all'ufficio di polizia e all'istanza suprema nell'amministrazione parrocchiale. Le Corti

trimestrali erano, contemporaneamente, tribunale penale ed autorità amministrativa provinciale. Nessuna ragione esisteva, nel campo della pratica, per mutare questo sistema. Il giudice di pace stava abbastanza vicino agli organi della polizia locale, per esaminare i preliminari di un procedimento di polizia; d'altronde, viveva troppo nel centro della vita cittadina, per dividere le vedute sottili della burocrazia. Possedeva la completa indipendenza dell'ufficio di giudice in virtù della proprietà sua e la stabilità dell'ufficio stesso, perchè fin dai tempi degli Stuardi era prevalso il principio inconcusso, che i giudici di pace non possono essere licenziati per riguardi di partito; l'ufficio quindi s'era trasformato quasi in un ufficio a vita, come quello dei giudici retribuiti. L'attività consuetudinaria e l'opera complessiva collegiale riuniscono, nell'ufficio onorario, le migliori qualità, che caratterizzano l'ufficio di giudice come il supremo ufficio amministrativo nei sistemi amministrativi tedeschi. — Invece la necessità di una separazione è conforme al carattere della burocrazia, le cui abitudini, le cui considerazioni e le cui esperienze si svolgono in modo diverso nell'ufficio giudiziario e nell'ufficio amministrativo, — e il cui personale, nei riguardi della disciplina e dei ricorsi superiori nelle questioni amministrative, deve essere molto più dipendente che nell'ufficio del magistrato. Si mostrerà in seguito, che dove, nelle recenti riforme amministrative inglesi, agl'impiegati onorari è stata sostituita una burocrazia retribuita, si è compiuta altresì una separazione degli affari giudiziari dagli amministrativi, analogamente ai sistemi amministrativi del continente.

Queste considerazioni valgono anche per gli affari affidati a deliberazioni collegiali. La amministrazione inglese s'innalza sulle massime generali vigenti, come la costituzione collegiale delle autorità amministrative si fonda, generalmente, sulle due considerazioni:

1) Di rendere possibile una ricerca multiforme, da una parte degli atti importanti dell'amministrazione economica, dall'altra, degli atti più importanti del diritto d'ispezione, nei quali sono da considerare molteplici interessi e conseguenze importanti per l'avvenire, — una cerchia d'affari, che la nuova amministrazione prussiana, colpendo bene nel segno, denomina appunto "cause risolutive", (*Beschluss sachen*);

2) La deliberazione collegiale deve servire a garantire l'esame obiettivo e imparziale sulla legalità d'un atto amministrativo, quando viene sostenuto da chi ne ha legittima facoltà. La consuetudine del linguaggio nell'amministrazione francese ha qualificato questa cerchia d'affari col nome di *contentieux* (contenzioso amministrativo); la recente legislazione tedesca come affari "contenziosi", in materia amministrativa (*Streitige Verwaltungssachen*).

La riunione di queste due sfere d'affari nelle Corti trimestrali inglesi non può, tuttavia, essere considerata in alcun modo come una massima generale, come non lo potrebbe l'unione della giustizia penale

col potere di polizia nelle stesse persone. Questa unione fondasi piuttosto, in Inghilterra, nel carattere unitario del personale quale ufficio onorario, che, in ogni posizione, ha mantenuto, grazie alla sua posizione sociale, l'indipendenza giudiziaria. Dove le autorità per la materia consultiva e le decisioni amministrative si devono trarre dalla burocrazia, la separazione della giustizia dall'amministrazione è una necessità, anche per la burocrazia, che occupa nelle due funzioni una differente posizione ufficiale e segue abitudini d'ufficio differenti e differenti indirizzi. Sino a dove, quindi, nella recente riforma degli uffici si introdussero in Inghilterra giudici di polizia, giudici urbani e giudici provinciali retribuiti, sono stati esclusi dalle *quarter sessions*, tanto nella loro qualità di autorità consultive quanto come tribunale amministrativo.

§ 30.

III. Il procedimento legale amministrativo (*Verwaltungsdecernat*) dei singoli giudici di pace.

L'attività superiore dei giudici di pace, coi loro provvedimenti di polizia e coi decreti amministrativi connessi (prescindendo dalla loro posizione di giudici di polizia e di giudici inquirenti), è quasi tanto ampia quanto quella dei direttori di polizia, dei capi ufficio, degli ispettori urbani e dei capi di distretto in Germania. Siccome in Inghilterra era impossibile creare in ogni borgata ed in ogni parrocchia un impiegato amministrativo superiore, questo procedimento legale venne affidato a distretti più ampi, *sessional divisions*. Il numero dei giudici di pace in attività è così grande (sono attualmente più di 12.000 nelle contee, più di 2000 nelle città, con una separata amministrazione di polizia), che a ciascun distretto speciale, della superficie media di 3 a 4 miglia quadrate (da chil. quad. 7.766 m. a 10.355 m.), toccano per lo più da 6 a 20 giudici di pace; in talune *divisions* sono in numero di gran lunga maggiore. La direzione dell'ufficio quindi è tanto più agevolata in quanto il giudice di pace ha a disposizione nel suo proprio ufficio non solo un *clerk* (possibilmente tolto dalla classe dei piccoli procuratori), ma nelle frequenti adunanze, nel luogo principale del distretto ufficiale, sta altresì a' suoi ordini l'ufficio locale con un *clerk* versato nelle leggi (procuratore). Con queste premesse, il procedimento legale amministrativo, secondo le leggi vigenti, riesce ora compreso nei gruppi seguenti, nei quali l'ufficio del giudice di polizia, in virtù delle *convictions*, occupa per lo più il primo posto ed è completato da ordinanze di polizia (*orders*), ed in alcune sfere anche evitato (1).

(1) A risparmiare un numero eccessivo di citazioni, rimando i lettori al mio lavoro sul *Selfgovernment* inglese, Berlino, 1871, pag. 189-938.

I. Il procedimento legale della polizia di sicurezza e le clausole generali assolutamente necessarie ad ogni amministrazione di polizia consistono negli antichi diritti d'ufficio dei giudici di pace e dei *Constables*, nella loro qualità di " conservatori della pace pubblica secondo la *common law* „. A tale competenza appartengono:

1) Il diritto d'arresto, non solo per causa di *felony* commessa alla presenza del *Justice* od in causa d'una violazione della pace pubblica, anche su denuncia di un impiegato esecutivo o d'un privato, il quale assodi i motivi di tale sospetto. Secondo lo Statuto dell'undecimo e duodecimo anno del Regno di Vittoria, capo 42, § 1, 9, 10, in tutte le denunce, il " potere discrezionale „ dei giudici di pace ha la scelta tra una semplice citazione ed un ordine di comparizione.

2) Una cauzione per il mantenimento della pace pubblica viene ordinata quando un denunciante ha giusto motivo di temere " che un altro possa incendiare la sua casa, o recare un'offesa corporale, imprigionandolo, uccidendolo o percuotendolo „. Il denunciante deve affermare con giuramento le circostanze di questo sospetto, in base al quale viene emesso un mandato di comparizione contro chi ne è fatto segno; dopo che è stato sentito, viene pronunciato il giudizio, imponendogli di dare cauzione per il mantenimento della pace entro un termine prefisso, ovvero come garanzia delle sue " comparizioni nelle prossime sedute trimestrali „. Contro noti accattabrighe, eventualmente anche in caso di sfide a duelli, il giudice di pace può pretendere, anche *ex officio*, la prestazione di tale cauzione. Questi diritti spettano, concorrentemente, anche ai conservatori supremi della pace pubblica, al Lord cancelliere ed al *Queen's Bench*.

3) Infine il giudice di pace può pretendere una garanzia per la buona condotta secondo lo Statuto del trentaquattresimo anno del Regno di Edoardo III, capo 1, da tutti coloro i quali " non godono buona fama „. La consuetudine ha compresi tra questi i frequentatori delle case di tolleranza, gli schiamazzatori notturni, i ladri, i giuocatori d'azzardo, i mezzani, ecc.; la consuetudine migliore s'accontenta però che due giudici di pace impongano ai sospettati suddetti cauzione " di comparire alle prossime Corti trimestrali „, riservando a quest'ultime la decisione definitiva.

L'entità di questi diritti discrezionali di polizia ci è rappresentata dalla statistica giudiziaria, che suole registrare, annualmente, più di 13.000 casi di condanna a cauzione per la quiete, e più di 3000 casi di carcerazione per violazione di tale garanzia (1).

II. Il sistema di polizia sugli accattoni e sui vagabondi si fonda ora sul *Vagrants Act*, unificato nel quinto anno del Regno di Giorgio IV,

(1) Confr. GREIST, *Selfgovernment*, § 39 e le voci *Surety for the peace* e *Good behaviour*. Le garanzie per la pace pubblica danno la prova pratica in quale misura si possano accordare poteri discrezionali all'ufficio superiore di polizia, dove viene amministrato come ufficio onorario.

capo 83, e comprende, ad un tempo, nella sua elastica redazione, importanti clausole generali d'amministrazione di polizia.

La prima classe delle "persone oziose e sregolate", cui è comminato un mese di casa di correzione, comprende le persone le quali con la scioperataggine loro o dei loro parenti, aggravano l'amministrazione dei poveri: i rigattieri, i merciaiuoli senza licenza, le donne che hanno un contegno indecente, i mendicanti importuni, ecc.

La seconda classe della "gentaglia e dei vagabondi", cui sono comminati tre mesi in una casa di correzione, comprende tutti i recidivi della prima classe, i vagabondi che vengono trovati in flagrante o dormenti a cielo aperto; le persone che si mostrano in modo indecente nei luoghi pubblici od espongono stampe e quadri pornografici, ecc., gli accattoni sotto falsi pretesti: le persone trovate in possesso di grimaldelli, di chiavi false e di armi aggressive: "le persone sospette", i "ladri conosciuti", che frequentano, in modo sospetto, i magazzini commerciali, i docks, ecc.; le persone che tengono giuoco in luoghi pubblici, di denaro, ai dadi o alle carte.

La terza classe della "gentaglia incorreggibile", comprende i recidivi della seconda classe e quei *rogues and vagabonds*, i quali oppongono resistenza agli impiegati di polizia. — Il numero di questi casi penali ammonta ogni anno, a più di 30.000; cui si aggiungono le intimidazioni a privati per la consegna forzata, per la ripresa degli effetti e delle altre resfurtive.

Un nuovo sistema d'ispezione di polizia è risultato dall'*Habitual Criminal Act* del 1869, per quelle persone, le quali, condannate ad una grave pena, prima che sia trascorso il tempo della condanna, ottengono un certificato di scarcerazione, ma possono essere di nuovo arrestate per ordine di un impiegato inferiore di polizia per qualsiasi "motivo di sospetto d'un acquisto illecito", e può venire altresì ordinata la revoca della licenza per ordine d'un giudice di pace. Per i colpevoli recidivi più gravi possono essere comminati fino a 7 anni di sorveglianza della polizia, la quale (molto severamente) può fondare un arresto ed una punizione anche sopra remoti motivi di sospetto. Collegato a ciò si trova un sistema di "libro nero", contenente i nomi di tutti i malfattori condannati, per i quali gl'impiegati di polizia esecutiva devono offrire le notizie necessarie (1).

III. L'ordinamento del diritto di associazione e di riunione ha una base importante nella legge contro la ribellione, meglio conosciuta nel continente col nome di *Riot Act* (1 *Geo. I, st. 2, c. 5*); con che ogni giudice di pace deve prestare assistenza in persona a coloro che sono chiamati a prestare aiuto in caso di ammende pecuniarie o di pene carcerarie. Dal diritto a questa assistenza, da parte dei conservatori della pace pubblica, derivò il diritto degli impiegati superiori

(1) Confr. GNEIST, *Selfgovernment*, § 46 e le voci *Vagrant Act*, *Rogues and Vagabonds*.

della pace, di chiamare i soldati e le milizie a prestar loro aiuto; nel qual caso il soldato ha diritto di far uso delle armi; ma l'impiegato civile inquirente ne sopporta la responsabilità. Il Parlamento si fa presentare, di quando in quando, uno specchio dei casi in cui si è addivenuti alla requisizione delle forze militari.

Contro le associazioni comunistiche e rivoluzionarie venne emanata, nel corso della rivoluzione francese, una serie di leggi temporanee. Lo statuto del cinquantasettesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 19, in parte ancora in vigore, è rivolto contro le associazioni comuniste e contro quelle associazioni politiche, le quali nominano delegati per mettersi in comunicazione con quelli di associazioni analoghe. Queste ed altre leggi connesse furono, nella pratica, applicate ben di rado; ed anche l'innovazione dello Statuto del nono e decimo anno del Regno di Vittoria, capo 3, secondo la quale tali denunce devono essere fatte soltanto dal procuratore generale, è rimasta finora quasi inapplicata (1).

Altrettanto dicasi delle più antiche e numerose leggi di polizia penale contro i cattolici e i *Dissenters*, tutte abrogate o dimenticate nella pratica amministrativa (7 et 8 Vict., c. 102; 9 et 10 Vict., c. 59), dove se ne tolga il divieto contro i gesuiti e gli altri ordini monastici.

IV. Il sistema della polizia sulla stampa è costituito al presente in modo semplice come il sistema del diritto di associazione. L'abolizione della Censura (a. 1694), lasciò dietro a sé un materiale diritto penale sulla stampa molto severo ed attenuato, sostanzialmente, soltanto dalla legislazione recente. Per il controllo di polizia sulla stampa è stata pubblicata una legge principale (39 Geo. III, c. 79), secondo la quale gli editori ed i tipografi devono fare denuncia formale della loro professione, e gli editori devono indicare, sulla prima e sull'ultima pagina della pubblicazione, il loro nome e il loro domicilio; alla prima ingiunzione si applica la denuncia popolare, alla seconda la denuncia fiscale. La stampa dei giornali fu a lungo limitata dal bollo, dalla cauzione e dall'obbligo di consegnare un esemplare del giornale; gli scritti minori, stampati su fogli volanti, sono pure soggetti al bollo. Una revisione generale di queste disposizioni venne però compiuta coi *Repeal Acts* del 1869 e del 1880, secondo i quali la cauzione ed il bollo vennero tolti di mezzo (il bollo serve solo per applicare la marca postale). Si è mantenuto l'obbligo dello stampatore di pubblicare il proprio nome e il proprio domicilio (da potersi denunciare, però, soltanto in nome del procuratore generale), come pure l'obbligo dello stampatore, di conservare notizia scritta del nome e del domicilio e del suo cliente (2).

V. Un sistema di polizia industriale s'era già formato completa-

(1) Confr. GWEIST, *Selfgovernment*, § 44 e le voci *Riot. Unlawfull Assemblies*.

(2) Confr. GWEIST, *Selfgovernment*, § 45 e le voci *Printers, Newspapers, Pamphlets*.

mente nella legislazione della fine del medio evo. Ma la libertà industriale, sviluppatasi sempre più stabilmente nel secolo XIX, venne aprendo frattanto i seguenti punti di vista:

1) La prescrizione di una licenza industriale, emanata dalle autorità relative (*excise licence*) nell'interesse fiscale, colla quale vennero imposte frequentemente anche norme sull'esercizio delle industrie;

2) Per garantire il pubblico contro le frodi vennero pubblicate speciali ordinanze industriali per i fornai, per i birrai, per i mugnai, ecc., per il commercio del carbone ed in generale per il commercio delle derrate alimentari (unificati nel *23 et 24 Vict., c. 84; 38 et 39 Vict., c. 63*), con serie sanzioni penali in seguito a denuncia popolare e ad estesi diritti di visita per ordine dei giudici di pace;

3) Per garantire il pubblico contro gli abusi ed i danni di talune industrie, queste vennero sottoposte a speciali regolamenti industriali (gli speciali, i macellai di carne di cavallo, gli spazzacamini, le fabbriche di polvere da sparo, i rigattieri, i merciaioli, le agenzie di prestiti a pegno), ed anzi, secondo il bisogno, si richiese una speciale licenza personale, istituendo appositi impiegati per le ispezioni. Di queste disposizioni fa parte anche la polizia sui mercati, polizia alquanto scaduta. Nelle leggi di polizia locale, secondo il nuovo sistema (si veda al § X), sono mantenute tuttora restrizioni per certe industrie pericolose o moleste al pubblico, a mezzo di concessioni, di registrazioni o di visite, a seconda delle deliberazioni delle autorità comunali.

4) Per conseguire un solido movimento industriale e nell'interesse dei dazii di protezione, la legislazione più antica aveva emanato regolamenti circostanziati per la fabbricazione della lana, del cotone, dei bottoni, ecc., che, ora, espressamente o tacitamente, sono abrogati; salvo però alcuni avanzi isolati, come il mantenimento della visita di speciali impiegati in due o tre casi;

5) Un generale ordinamento interno per certe industrie speciali, le quali presuppongono una certa abilità manuale, venne pubblicato già collo Statuto del quinto anno del Regno di Elisabetta, c. 4, — abrogato ora, nella parte essenziale, in virtù del sistema di libertà industriale e della facilità generale del noviziato. È rimasta, per altro, una giurisdizione civile di polizia sulle relazioni fra padroni ed operai.

In tutto questo campo predomina il sistema delle denunce penali di polizia; per le maggiori pene pecuniarie il giudizio è deferito ai tribunali del regno, per le minori dinanzi ai giudici di pace. Molte volte allargato apparisce, tuttavia, il diritto d'arresto e il diritto di visita domiciliare in seguito all'*Order* del giudice di pace (1).

(1) Confr. GERRIST, *Selfgovernment*, § 47 e il catalogo alfabetico delle industrie soggette a sorveglianza della polizia, a mo' d'esempio il severo ordinamento di polizia sui rigattieri, sui girovaghi e sulle agenzie di prestiti a pegno. Gruppi più ristretti di un sistema speciale di polizia per i vetturali, per le bettole, ecc., seguono più sotto, VI-VIII.

VI. Un sistema speciale sull'esercizio delle vetture da nolo venne unificato per la prima volta coll'atto del secondo e terzo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 120, e più tardi per Londra, coll'aggiunta d'una amministrazione per le concessioni. Il conferimento dei certificati venne attribuito alla polizia dello Stato (*Commissioner*) di recente formazione. Per le città di provincia, nelle quali abbisogna un ordinamento speciale sui vetturali, sono stabilite norme legali. La moderna legislazione affida l'osservazione di tutti i regolamenti relativi al ministro dell'Interno, con riserva di alcune misure principali, fissate legalmente, specie per determinare l'entità delle pene. L'istruttoria penale è riservata d'ordinario agli impiegati del fisco ed a quelli di polizia.

VII. Un sistema di polizia dei costumi e degli spettacoli era già nelle leggi medioevali sul lusso, le quali sono da gran tempo cadute in disusuetudine. Contro l'ubbbriachezza e contro gli oltraggi pubblici al pudore (*outrage public à la pudeur*) vennero emanate da tempo leggi speciali di polizia; quest'ultima contravvenzione cade anche sotto le clausole generali dei *Vagrants Act*. La persecuzione penale del ruffianesimo e dei postriboli venne inasprita con speciali minacce penali contro gl'impiegati negligenti di polizia e con premi in denaro per i denunciatori privati. In virtù dei *Contagious Diseases Acts* del 1866 e del 1869, in certi porti di mare e in certe città maggiori, per impedire le malattie contagiose, si introdusse un sistema di visite delle prostitute, le quali, in seguito a un *Order* dei giudici di pace, sono soggette ad una visita periodica. Bische, giuochi d'azzardo, lotterie, bazar a foggia di lotteria ed ufficii di scommesse sono posti sotto una speciale e severa legge penale e soggetti a larghe e frequenti ispezioni. Nella metropoli, i luoghi dove si balla e si suona abbisognano d'una concessione che deve essere rinnovata ogni anno. Altrettanto si dica dei teatri, per i quali i giudici di pace, con l'approvazione del ministro, devono emanare regolamenti, col diritto di chiusura e con ampio diritto di procedere all'arresto dei contravventori.

VIII. L'ordinamento di polizia sugli alberghi e sulle birrerie, fin dai tempi dei Tudor, era soggetto ad un sistema di concessioni personali della polizia. Secondo la legge principale e secondo lo Statuto di Giorgio IV, c. 61, l'albergatore abbisognava d'una licenza di polizia, conferita dai giudici di pace nelle piccole udienze distrettuali. La legislazione, dopo molte incertezze, tornò al sistema più rigoroso, esteso altresì ai *restaurants*, agli spacci di vino, alle offellerie (*conditoreien*) ed ai luoghi di divertimento notturno. Comune a queste professioni è una disposizione di polizia molto severa, le cui clausole permanenti sono inserite nella licenza come "*tenor of the licence*". L'ora di chiusura dell'esercizio venne di recente regolata con leggi generali, salvo le eccezioni da determinarsi con speciali ordinanze di polizia distrettuale e locale. Molto numerose sono, naturalmente, le pene contravvenzionali che si pronunciano ogni anno. Alla terza con-

travvenzione possono essere comminate, dalle Corti distrettuali, pene pecuniarie fino a 50 lire sterline, dalle Corti trimestrali multe fino a 100 lire sterline e la perdita della licenza (1).

IX. Un ampio sistema di polizia stradale è contenuto nell'ordinamento stradale unificato collo Statuto del quinto e sesto anno di Guglielmo IV, capo 50, con innumerevoli pene contravvenzionali contro i danni recati alle strade, alle piantagioni, come pure contro le costruzioni che impediscano il movimento dei cittadini o riescano altrimenti pericolose ad una certa distanza dalla strada, e contro gli impedimenti al transito nel più largo senso della parola. V'è pure una disposizione sulle vetture, per le quali devono essere indicati il proprietario, le trascuratezze del vetturale, le norme per mantenere l'ordine nella circolazione ed evitare l'incontro di altre carrozze, le corse troppo rapide e il troppo rapido cavalcare, ecc. Nelle leggi sull'ordinamento stradale si aggiungono altresì norme sulla costruzione delle ruote, sull'uso dei freni con cui fermare le ruote, regolamenti sull'uso delle locomotive ed una giurisdizione di polizia sulla riscossione dei pedaggi. Ad uno speciale regolamento di polizia si riferiscono anche le leggi sulle strade ferrate, concernente il posto dove collocar le barriere e le punizioni sommarie degli impiegati ferroviari per cattivo contegno nel servizio o per contravvenzione ai regolamenti, punizioni sanzionate da un sommario diritto d'arresto (2).

X. Un ordinamento di polizia contro i disordini che turbano o mettono a pericolo la salute pubblica, sotto la denominazione di *Nuisances* era già contenuto nel più antico ordinamento della polizia, come diritto consuetudinario (come parte del mantenimento della pace pubblica secondo il *common law*): consuetudine che venne illustrata ed ampliata da numerosi statuti. Vi erano comprese numerose contravvenzioni, le quali caddero anche sotto le sanzioni di altre leggi di polizia: come il divieto di passaggio per certe strade pubbliche, dell'esercizio di certe industrie moleste e perniciose al pubblico, di certe osterie di mala fama, delle bische, dei teatri senza concessione, dei saltatori ambulanti, di casotti dei ciarlatani, il divieto di lanciare fuochi artificiali, di tenere lotterie, ecc., ecc. Contemporaneamente, col recente sistema del *Public Health Act* del 1848 colle sue numerose e pregevoli disposizioni, si tentò di riuscire, nei luoghi minori, ad uno sviluppo di quel sistema mercè i moderni *Nuisances Removal and Diseases Prevention Acts*, informati al sistema ordinario delle contravvenzioni di polizia e delle *convictions* dei giudici di pace. A tale scopo l'istruzione è rinvigorita col concorso di commissioni comunali, assistite da alcuni impiegati versati nella medicina e da altri; ai giu-

(1) Confr. GWEIST, *Selfgovernment*, § 50 e 65 e le voci *Beer Houses* e *Beer shops. Inns. Intoxicating liquors. Refreshment Houses. Magistrates licences*, ecc.

(2) Confr. GWEIST, *Selfgovernment*, § 51 e le voci *Highways, Turnpike Roads, Paving Acts, Railways*.

dici di pace è accordato un diritto di ridurre la pena e provveduto ad un tempo a certe spese coi fondi comunali.

Come “*Nuisances*” devono essere considerate, d’ora innanzi, le “costruzioni che si trovino in tali condizioni da riescire moleste o perniciose alla salute pubblica”, i “luoghi d’immondezza”, i “cumuli di materiali dannosi alla salute”, le abitazioni con un numero soverchio d’inquilini, i laboratori “pericolosi perchè troppo affollati o sudici”, i “camini che mandino un fumo eccessivo”. Venne successivamente munita di ammende l’azione degli ispettori stradali che sovrintendono alla pulitura ed allo sgombero delle fogne.

Le fabbriche di sego, i macelli, i forni crematorii, ecc., possono essere vietati, quali *Nuisances*, su proposta delle autorità comunali, a meno che l’imprenditore non comprovi che ha adoperato “i mezzi migliori”, perchè non ne derivi alcuna molestia al pubblico. La carne guasta, il pane e le altre derrate alimentari messe in vendita possono essere distrutte in seguito a un *Order* di un giudice di pace. Allo stesso modo l’autorità comunale può essere autorizzata ad una ispezione rigorosa delle località; e, mediante un *Order* di due giudici di pace, può venire imposta la pulizia degli edifici o che sieno levate altre *Nuisances*, con una multa che va da 10 a 20 scellini per ogni giorno e per tutto il tempo durante il quale continuassero gli inconvenienti accennati. Però, a seconda delle circostanze, l’*Order* può anche ridurre le pene e le spese, e queste ultime possono essere messe a carico della cassa comunale. Inoltre si riservano le indennità da conseguirsi dinanzi a un tribunale ordinario od a due giudici di pace: come si riserva, comunemente, l’ordinaria via giuridica, secondo l’antico sistema delle *Nuisances* in base alla *common law*. Con leggi ulteriori molte spese vennero messe a carico del comune, si provvide alla nomina di ispettori salariati, si aumentarono le facoltà degli ispettori di polizia di procedere contro i disordini in luogo di una trascurata autorità comunale; la facoltà, specialmente, di emanare regolamenti sul massimo numero degli inquilini che si possono accogliere nelle case e sulla nettezza di questi edifici, e venne pure data loro facoltà di far chiudere, dopo la seconda ammenda, le case e le cantine troppo piene d’inquilini (1).

XI. Le norme per la polizia dei viaggiatori per mare, per fiumi e per canali sono contenute nel recente *Passengers Act*, alla cui ese-

(1) Confr. GNEIST, *Selfgovernment*, § 52. In concorso a questo sistema, il quale si è affaticato a conservare gli antichi limiti del *Selfgovernment* supremo, si trova il successivo ordinamento del *Public Health Acts*, il quale introduce, nelle città maggiori e nelle borgate più popolose, un più vasto sistema di polizia d’igiene e di edilizia, e con assegni importanti sui bilanci comunali, accorda alle rappresentanze comunali elette ampi poteri regolamentari, diritti di nomina di ispettori e di impiegati versati nella medicina, assicurando un più agevole esercizio dei poteri di polizia. (Confronta, sotto il numero XVIII ed il cap. VI della parte speciale. FINKELNBURG, *L’ufficio pubblico d’igiene in Inghilterra*, Bonn, 1874.

cuzione vigila una sezione dell'ufficio coloniale, coi suoi impiegati subalterni, con diritti di visita per esaminare la robustezza, la costruzione e l'equipaggio delle navi che trasportano i passeggeri. Gli agenti d'emigrazione abbisognano d'una concessione personale, e possono essere citati dinanzi ai giudici di pace. Il mantenimento dell'ordinamento sulle navi, che percorrono i canali ed i fiumi, è garantito con l'introduzione di speciali *Constables* per questo servizio con poteri ampliati d'arresto e di perquisizione; *Constables*, i quali, su proposta dei proprietari dei canali, sono nominati dai giudici di pace (nelle cui mani prestano giuramento) con estesi poteri d'arresto e di perquisizione. Complicato sopra tutto e severo è questo sistema per quanto riguarda il fiume Tamigi (1).

XII. Il sistema di polizia sulla caccia si è semplificato, essenzialmente, dopo che, in sèguito al *bill* di riforma, la classe dirigente ha rinunciato, in forza dell'unificazione delle leggi sulla caccia, collo statuto del primo e secondo anno del Regno di Guglielmo IV, c. 32, ai precedenti estesissimi ed assurdi privilegi di caccia. Il diritto di caccia non è più un privilegio di certe caste e di certi possidenti, ma spetta (sul proprio fondo), a chiunque paghi una licenza di caccia di 3 lire sterline (per i cacciatori di selvaggina, 2 lire sterline). La legge regola il tempo in cui è proibita la caccia. Chi caccia senza essere fornito della rispettiva licenza od entra senza permesso nel fondo altrui, è soggetto a pene sommarie per sentenza di due giudici di pace, con la perdita della licenza di caccia. Quoi trasgressori, i quali si ricusino di declinare nome e domicilio, possono essere arrestati e tradotti dinanzi al giudice di pace; non devono, però, essere trattenuti in arresto più di 12 ore. I cacciatori di selvaggina iscritti presso il segretario della provincia, hanno il diritto di confiscare i cani da caccia e gli strumenti relativi. Il commercio della selvaggina è vincolato ad una licenza industriale di polizia, che deve essere conferita e rinnovata ogni anno dai giudici di pace nei piccoli possedimenti e cessa in sèguito ad una trasgressione contro la legge sulla caccia.

In modo alquanto diverso si svolse l'ordinamento di polizia sulla pesca, colla creazione di alcune commissioni distrettuali, di alcuni *Conservators* speciali per la sorveglianza sulla pesca del salmone, per la restrizione temporanea della pesca delle ostriche, e d'un ordinamento speciale di polizia per i mercati del pesce nella Metropoli (2).

XIII. La polizia del lavoro e delle persone di servizio era regolata con molta ampiezza dallo statuto del quinto anno del Regno di Elisabetta, cap. 4, ora abolito del tutto dallo statuto del trentunesimo e trentaduesimo anno del Regno di Vittoria, cap. 45, § 71. Conteneva

(1) Contr. GNEIST, *Selfgovernment*, § 53 e le voci *Passengers Acts*, *Rivers and Canals*, *Thames Watermen*.

(2) Contr. GNEIST, *Selfgovernment*, § 54 e 55 e le voci *Game Laws*, *Fishes and Fisheries*.

quello un vasto ordinamento per i lavoratori alla giornata in campagna, come pure sul lavoro mercenario nell'economia rurale, nelle industrie e nelle manifatture. Le persone " senza mezzi manifesti di sussistenza ", potevano essere costrette, in sèguito ad un *Order* dei giudici di pace, al forzato servizio mercenario rurale od industriale, e, in misura ancora più vasta, a prestar servizio come domestici nelle case rurali. Mercè le ordinanze distrettuali dei giudici di pace, la mercede venne regolata secondo il modo già in uso nel medioevo. La legge stabiliva anche le ore di lavoro e il tempo del riposo nei rami di lavoro così regolati. D'altra parte, erano proibite, con pene severe, le coalizioni per l'aumento delle mercedi (*combinations*).

Queste norme coercitive hanno ceduto tacitamente, per la maggior parte, il posto ad un più libero sviluppo economico e sono state abrogate anche nei loro ultimi residui (31 e 32 *Vict.*, c. 45, § 71). Ne è però risultato e rimase un ordinamento sulla servitù, esercitato dai tribunali civili per la servitù di città; dai giudici di pace, per la servitù delle case di campagna, con norme di polizia sulla ricerca della servitù e sulle ragioni che possono dar fondamento reciproco al suo licenziamento, come sul rilascio del ben servito. Un abbandono arbitrario dal servizio è punito con l'arresto e colla comminatoria del carcere, il cattivo contegno della servitù da una parte, l'abuso di potere nei padroni e il licenziamento arbitrario dall'altra sono puniti con pene contravvenzionali, e con l'obbligo del risarcimento dei danni. La giurisdizione di polizia si estende anche agli operai industriali, ai lavoranti ed ai giornalieri per le loro esigenze sul salario e per il loro cattivo contegno nel servizio, ed alle pene per la rottura del contratto, nel caso di un patto " esclusivamente ", personale. Più vasti poteri discrezionali vennero accordati all'ufficio dei giudici di pace dal *Master and Servants Act* del 1867, e dello statuto del trentottesimo e trentanovesimo anno del regno di Vittoria, c. 86.

La classe dirigente d'Inghilterra ha garantita la bilateralità della polizia sul lavoro mercè l'efficace formazione di una giustizia civile e di polizia per far valere i reclami sulle mercedi e sugli indennizzi degli operai, con l'introduzione di giudizi arbitrali, sotto la direzione dei giudici di pace, e da ultimo con tribunali di arbitri industriali eletti secondo il *Councils of Conciliation Act* del 1867. Le leggi penali contro le associazioni dei lavoratori vennero abrogate (6 *Geo. IV*, c. 129), salvo le pene contro gli atti di violenza e le minacce. Con la ulteriore legislazione penale sul sistema di pagare con somministrazione di viveri (*trustsystem*) e sul sistema dei cottimi (*cottage-system*) venne prescritto il pagamento delle mercedi in contanti. In forza delle leggi sulle fabbriche è proibito, pei rami di lavoro che si esercitano nelle fabbriche e pel lavoro notturno l'impiego delle donne e dei fanciulli, e che sia oltrepassata una certa misura nelle ore di lavoro; e questo ordinamento è controllato sempre più efficacemente dagli ispettori dello Stato con analoghi poteri penali, accanto ai giu-

dici di pace. Vi si aggiungono norme di polizia igienica sulla ventilazione, sulla costruzione salubre delle fabbriche, sull'ubicazione e la protezione dei meccanismi pericolosi; norme, le quali vennero rese efficaci non soltanto mercè pene contravvenzionali, ma anche in forza di alcuni *Orders* per rimediare ad abusi e che, a seconda delle esperienze fatte, vennero passo passo estesi e resi più rigorosi. Per i lavori nelle miniere e per l'uso delle sostanze esplosive si sono aggiunte ispezioni speciali, con regolamenti del ministro dell'interno. Si aggiunsero, infine, norme positive per il miglioramento delle case operaie, per promuovere le casse di risparmio, casse per le malattie, per l'istruzione obbligatoria, per l'insegnamento primario a spese del bilancio comunale ed altre facilitazioni, le quali seguono più sotto, come una parte della costituzione recente dell'amministrazione autonoma economica (1).

XIV. Una giurisdizione di polizia sugli apprendisti s'era già sviluppata in virtù del primo ordinamento di polizia sul lavoro (5 *Eliz.*, c. 4), nel quale si richiedevano sette anni di tirocinio, per determinate industrie tecniche, ma che venne gradatamente abrogato, prevalendo il sistema della libertà industriale, e abolito ne' suoi ultimi avanzi collo statuto del cinquantaquattresimo anno del Regno di Giorgio III, c. 96. Più a lungo si mantenne il sistema del tirocinio obbligatorio, secondo il quale, per prevenire la miseria e scemare alquanto le spese dei poveri, i fanciulli minorenni dei poveri con un *Order* del giudice di pace, possono esser costretti ad un tirocinio, ed anche i relativi padroni obbligati ad accettarli. Ma in causa di molteplici censure, anche il sistema del tirocinio forzato venne abolito (7 et 8 *Vict.*, c. 101). Rimase, invece, la determinazione delle relazioni giuridiche fra padroni e tirocinanti. Da un lato l'apprendista può sporgere querela contro il padrone per cattivo trattamento ovvero perchè non adempie a' suoi doveri, su di che decide, provvisoriamente, — con un *order* — un giudice di pace; se vi è ulteriore reclamo, la controversia è rimessa alle sedute trimestrali od a due giudici di pace che possono decidere anche della rottura del contratto di tirocinio, sulla restituzione del salario di tirocinio, e comminare multe pecuniarie e pene restrittive della libertà personale. D'altra parte possono venire comminate su denuncia del padrone, pene restrittive della libertà, la sostituzione e il prolungamento del tempo del tirocinio, per cattivo contegno nel servizio o per averlo abbandonato prima che sia trascorso il tempo del tirocinio. I poteri discrezionali dei giudici di pace sono stati ampliati in modo rilevante, in tutti e due i casi, col *Master and Servants Act* del 1867 (2).

(1) Confr. GNEIST, *Selfgovernment*, § 56 e le voci *Servants*, *Laboures*, *Wages*, *Combinations*, *Factories*, *Mines*. Se ne parla più diffusamente nel capitolo VI della parte speciale. Confr. VON BOJANOWSKI, *Imprenditori e operai secondo il diritto inglese* (in tedesco). Stuttgart, 1877.

(2) Confr. GNEIST, *Selfgovernment*, § 57 e la voce *Apprentices*.

XV. L'ordinamento di polizia sui marinai venne unificato col *Merchant Shipping Act* del 1854, analogamente agli ordinamenti sulla servitù, con l'introduzione di un ruolo di tutto il personale e di ammende contro i marinai i quali si rifiutino di rispettare il servizio assunto; questi ultimi vengono condannati fino a trenta giorni di casa di correzione, ovvero sono abbandonati alla punizione disciplinare del capitano. L'abbandono della nave senza permesso è punito con multa uguale al doppio della paga; la diserzione, l'opposizione agli ordini del capitano, i danni agli oggetti della nave sono pure puniti con pene severe. D'altra parte, il marinaio è protetto contro i mali trattamenti del capitano colla comminatoria a quest'ultimo di certe pene e della rimozione dall'ufficio; il suo salario è assicurato da contratti scritti (i cui duplicati vengono depositati presso l'ufficio pubblico) e coll'intervento di un'autorità pubblica. Per l'osservanza di queste ordinanze sono stati istituiti negli ultimi tempi nelle città relative, uffici di marina ed uffici di navigazione (per decidere sui contratti, sui salarii e sui licenziamenti), mentre si ricorre altresì all'aiuto degli impiegati doganali e consolari. Di competenza dei giudici di pace rimangono gli *orders* e le *convictions*, che fanno parte del sistema di polizia sul lavoro, come pure il diritto penale d'ordinanza verso gl'impiegati incaricati dell'esecuzione della legge, verso i padroni delle navi e verso gl'interessati (1).

XVI. Una giurisdizione civile complementare ha luogo nelle affittanze e subaffittanze per impedire che sieno sottratti i mobili soggetti a sequestro, con che il giudice di pace, in sèguito a denuncia con giuramento da parte del proprietario d'un fondo, manda al *Constable* un ordine d'assistenza. I giudici di pace decidono altresì sulle controversie relative alle spese per i sequestri privati. Nel caso di affitti arretrati, mettono il padrone del fondo in possesso della tenuta, salva la via giuridica. Decidono sulle affittanze e sulle subaffittanze fino a 20 lire sterline d'importo annuale. Quando si chieda lo sfratto dell'inquilino nella metropoli, una decisione di polizia ha luogo sui danni da chi prende in affitto camere mobiliate recati a queste od ai mobili fino a 15 lire sterline.

Le questioni sulle decime arretrate fino a 20 lire sterline sono di competenza della polizia dinanzi a due giudici di pace; salva la via giuridica sul titolo controverso della decima.

Per agevolare l'azione giuridica è inserita, nelle leggi recenti sulle Società di Mutuo Soccorso, ecc., una decisione di polizia su speciali questioni.

Infine, nella procedura sull'espropriazione, se il reclamo sollevato non supera le 50 lire sterline, ha luogo un giudizio preliminare col mezzo d'un *Order* di due giudici di pace, mentre nelle questioni maggiori ha luogo da principio un procedimento circostanziato; sul titolo

(1) Confr. GNEIST, *Selfgovernment*, § 58 e la voce *Merchant Shipping Act*.

della proprietà decidono, in tutti i casi, soltanto gli ordinarii tribunali civili (1).

Le materie che seguono sono state trasformate sostanzialmente dalle ultime riforme dell'amministrazione autonoma economica, ma si conservò il procedimento legale di polizia dei giudici di pace.

XVII. Nell'amministrazione dei poveri si era sviluppato, in sèguito alla vasta legislazione di Elisabetta sui poveri, una larghissima azione legale dei giudici di pace. Ad essi spetta la nomina degli ispettori dei poveri, con appello alle Corti trimestrali; con un'ordinanza di due giudici di pace sono approvati i ruoli delle imposte preparate dagli ispettori dei poveri, i conti finali, ed i provvedimenti relativi alla percezione delle imposte, mentre i reclami in materia d'imposte sono rimessi alle sessioni collegiali. Anche nei soccorsi degli ispettori dei poveri, entrano come parte integrante, quando, dal punto di vista della polizia, è necessario un soccorso immediato o straordinario. Coi loro *Orders of Removal* contro i bisognosi di soccorso di altro domicilio, decidono sulle controversie relative all'onere dei poveri nelle associazioni comunali, con riserva d'appello alle udienze trimestrali ed ai tribunali del regno. Nell'amministrazione degli istituti di beneficenza esercitano i provvedimenti di polizia tanto nei casi speciali quanto mercè ispezioni e revisioni periodiche.

Nel nuovo sistema amministrativo, le rappresentanze comunali elettive (*boards of guardians*) sono entrate, sin dalla riforma elettorale del 1832, negli affari correnti dei soccorsi e nella amministrazione degli istituti di beneficenza, sotto l'ispezione dell'ufficio centrale e degli ispettori di Stato; e, con ciò, la competenza dei giudici di pace è molto limitata nelle disposizioni di soccorsi speciali, tranne pel controllo giuridico nell'amministrazione dei poveri esercitato col mezzo dell'ufficio dei giudici di pace (2).

XVIII. Nel campo della polizia edilizia ed igienica, il sistema amministrativo dei giudici di pace si dimostrava insufficiente ai bisogni della nuova società malgrado l'allargamento straordinario dei *Nuisances Removal Acts* (vedi più sopra, N° X). Da parecchi anni è prevalso in questo campo, in virtù del *Public Health Act*, e del *Local Government Act*, un nuovo sistema di amministrazione autonoma economica, mercè le rappresentanze comunali elettive, con impiegati retribuiti, sotto la direzione suprema di un nuovo dipartimento ministeriale. L'ufficio dei giudici di pace interviene anche qui come complemento, soltanto per applicare le pene e frenare le trasgressioni secondo il recente sistema degli ordinamenti di polizia locale, come pure per stabilire gl'indennizzi ed esigere le spese (citando a loro scelta presso i nuovi tribunali provinciali). Ai collegi dei giudici di

(1) Confr. GNEIST, *Selfgovernment*, § 40.

(2) Confr. GNEIST, *Selfgovernment*, § 119 e la nuova condizione delle autorità centrali e degli ispettori dello Stato, § 180.

pace rimane altresì la decisione sui reclami contro le imposte e, a due giudici di pace, i provvedimenti relativi all'esecuzione delle imposte stesse (1).

XIX. Nel campo dell'amministrazione stradale, l'amministrazione autonoma economica ha conseguito, è vero, un ambito molto vasto mercè gli ufficii (*boards*) elettivi e gl'impiegati retribuiti. Ma ai giudici di pace speciali rimane l'esercizio della polizia stradale e l'applicazione delle ammende contro gli impiegati, una giurisdizione sommaria sul risarcimento dei danni e sulle contestazioni negli oppignoramenti, come pure nelle numerose "sessioni stradali", un'ispezione sulle condizioni delle strade, gli ordini per le riparazioni necessarie ed i decreti esecutivi a ciò necessari; mentre le Corti trimestrali rappresentano, per lo più, un'istanza d'appello decisiva in tutto questo campo (2).

Mentre questi principali domini della competenza dei giudici di pace si sono sviluppati dal loro ufficio di mantenere la quiete pubblica nel più ampio significato della parola, vi si collega un analogo procedimento legale amministrativo nel campo dell'amministrazione militare, tributaria e comunale.

XX. Nel campo dell'amministrazione dell'esercito e della milizia il lord luogotenente, colle amministrazioni militari (*Deputi-Lieutenants*), fino alla sospensione della coscrizione forzata prevalsa nel secolo XIX, costituiva un'amministrazione personale degli affari militari; amministrazione, che, nella forma degli affari e nel personale, era costituita analogamente al procedimento legale dei singoli giudici di pace e delle Corti. Gli affari principali di queste autorità, la formazione delle liste fondamentali, gli affari relativi al riscatto ed all'arruolamento, la decisione sugli obblighi controversi del servizio e le numerose ammende furono interamente abrogate, con la sospensione della coscrizione forzata, fin dall'anno 1829. Sussiste ancora, tuttavia, una competenza dei giudici di pace nella compilazione e nella revisione dei ruoli della milizia e dell'esercito permanente, che comprende i protocolli d'arruolamento, il giuramento delle reclute (con facoltà di sciogliere le stesse dal contratto d'arruolamento), le decisioni sui reclami negli affari della leva, i protocolli di controllo in certi affari di contabilità degl'impiegati dell'intendenza e della rassegna, la direzione suprema delle norme dei *Constables* nell'acquartieramento delle truppe e nelle requisizioni di carri e di cavalli durante marcie militari, per la pubblicazione di provvedimenti di polizia per la persecuzione dei disertori ed il loro arresto preventivo, come pure i processi verbali sui fatti accertati, infine l'applicazione di numerose ammende nel campo dell'amministrazione civile (*civil administration*) dell'esercito. Del resto soggiacciono alla giurisdizione som-

(1) Confr. GWEIST, *Selfgovernment*, § 136.

(2) Confr. GWEIST, *Selfgovernment*, § 143.

maria nel campo delle trasgressioni di polizia secondo il sistema inglese anche gli ufficiali e le milizie in attività di servizio (1).

XXI. Il procedimento legale dei giudici di pace negli affari comunali — procedimento, già esaminato nei punti principali — si è sviluppato infine dal fatto, che, fin dal periodo dei Tudor, i giudici di pace, come ispettori, sovrastavano ai *Constables*, agli ispettori dei poveri ed a quelli delle strade. Come tali, non hanno soltanto la nomina ed il licenziamento degl'impiegati parrocchiali, ma altresì le applicazioni di molte ammende, il controllo delle loro valutazioni delle imposte e della relativa contabilità. Questo procedimento legale comunale (*Communaldecernat*) comprende, nel più ampio senso, tutta la materia delle imposte comunali, la decisione dei reclami contro le imposte e contro le percezioni delle medesime. Quali organi dell'amministrazione tributaria dello Stato, i giudici di pace hanno una competenza anche nell'estimo dell'imposte fondiarie dello Stato e delle *assessed taxes*.

Una forma stranamente complicata prevalse coll'introduzione dell'ufficio dei giudici di pace nella costituzione delle corporazioni cittadine. Nelle città provvedute d'una costituzione cittadina secondo il moderno ordinamento urbano del 1835, il borgomastro, eletto per l'anno in cui esercita il suo ufficio e per il susseguente, ha i poteri ufficiali di un giudice di pace e si ha così, in ogni caso, un organo per l'amministrazione degli affari correnti anche nelle città minori. La maggior parte delle città incorporate ha, però, ottenuta un'amministrazione di polizia essenzialmente indipendente col mezzo di particolari " commissioni di pace „. Secondo l'ultimo elenco del *Parl. P. 1878*, N° 398, 105 città possiedono, in questo momento, una " propria commissione di pace „, ed hanno quindi, una maggioranza di giudici di pace, con la facoltà di emanare gli *orders* e le *convictions*, che secondo la legge sono di competenza di uno o due giudici di pace. Cento e sette città maggiori hanno conseguita la facoltà anche più grande di poter tenere proprie " Corti trimestrali „, e, con ciò, anche la giurisdizione intermedia comunale, che esercitano con una speciale giuria urbana di polizia. In questo ordinamento di polizia delle città, il *Selfgovernment* supremo è conservato, è vero, interamente, ma seguì una ripartizione specifica delle competenze, per le quali l'ufficio di giudice criminale venne conferito ad un giudice di città versato nel diritto per le funzioni superiori speciali dell'amministrazione di polizia; certi affari di polizia amministrativa di competenza delle Corti trimestrali di contee furono deferiti al *watch committee* del Consiglio di città (confr. § 32.) (2).

(1) Confr. GWEIST, *Selfgovernment*, § 93, 94.

(2) Confr. GWEIST, *Selfgovernment*, § 105 a, 107, 109.

§ 31.

Il sistema collegiale nel "Selfgovernment".

La competenza dei giudici di pace, esposta nel capitolo precedente, s'addentra così profondamente in tutti i rapporti della vita civile, che sembra accessibile all'influenza dei partiti politici e locali del pari che a molteplici abusi personali.

Già nello stabilire gli argomenti speciali d'ordine superiore, la legislazione ha avuto cura di conseguire un controllo di questa direzione ufficiale per guisa, che, negli atti più importanti dei tribunali penali e negli atti amministrativi, sia necessaria l'azione collettiva di due giudici di pace. Nei secoli precedenti, questo accadde principalmente in quegli atti, nei quali doveva cooperare uno dei giudici di pace versati nel diritto (*quorum*). Più tardi, quando le condizioni richieste per l'ufficio di giudici di pace si ragguagliarono sempre più, venne prescritto il numero di due, nei casi in cui si trattava di importanti interessi patrimoniali od era sostanzialmente in questione la libertà civile; o dove parve imminente un maggiore pericolo di imbarazzi o di prevalenza di interessi di classe. Ma nel corso di tempi la distinzione è stata più spesso determinata dal caso.

La norma locale, per l'unione di due (o più) giudici di pace, è la *petty session*; e perciò prevale la massima, che, negli atti giudiziarii, debbono intervenire tutti e due personalmente, discutere e decidere in proposito; mentre, negli atti amministrativi, basta la semplice azione comune ovvero la controfirma. In alcuni casi speciali, la legislazione dei Tudor ha prescritto anche la riunione di tre, quattro e persino di sei giudici di pace; per la nomina degli ispettori dei poveri, occorre il concorso di tutti i giudici di pace degli *hundreds* (43 *Eliz.*, cap. 2). Ma queste leggi più antiche non dimostravano ancora l'intenzione di formare, coi giudici di pace dei distretti ufficiali minori (*hundreds*), collegi più ampi. In realtà si cominciava, però, ad abituarsi — in sèguito a questa azione collettiva — ad una trattazione più collegiale degli affari, tanto più che d'ordinario, nel luogo dove si riuniva l'*hundred*, si poteva trovare facilmente un *Clerk* (procuratore) più versato negli affari, il quale, nei casi dubbii, poteva dare schiarimenti. Il numero dei giudici di pace era veramente, nei secoli precedenti, così piccolo, che, soltanto nell'ultimo secolo, si poteva pensare ad una loro costituzione collegiale in distretti ufficiali.

I soli collegi amministrativi propriamente detti furono, anzi, per alcuni secoli, le sedute distrettuali di tutti i giudici di pace; le quali già, fin dall'origine dell'ufficio (dall'anno 1388), erano convocate per esercitare una completa giurisdizione penale con l'aiuto d'una giuria. La legislazione ha stabilito più strettamente, di quando in quando,

i periodi di queste sessioni trimestrali e le forme della loro convocazione (1).

Prescindendo dagli affari della giustizia penale, queste adunanze generali formano al presente, col loro segretario provinciale e coi loro impiegati inferiori convocati al completo, un'autorità collegiale, alla quale potevano essere attribuiti affari amministrativi di grande importanza, come avvenne già nel periodo dei Tudor in casi speciali, e si continuò nel secolo XVII e XVIII, su vasta scala. Un ordinamento sistematico di questi affari era difficile, per le condizioni della legislazione. In essenza anche in questa materia i manuali si appa-
gavano di elenchi alfabetici, nei quali però si presentavano i due punti di vista principali indicati più sopra, che si possono designare come " affari consultivi ", ed " affari amministrativi ".

1) Come *affari consultivi* si possono designare quegli *Orders* dei collegi dei giudici di pace, i quali sono deferiti alle adunanze generali, per garantire per l'avvenire una completa discussione sulla opportunità di una misura, una valutazione imparziale degli interessi in collisione, e specialmente un giudizio assennato sulle conseguenze di stabili norme per l'avvenire. La consuetudine del linguaggio inglese li designa come affari amministrativi provinciali, *county business*. Ne fanno parte importanti deliberazioni nell'amministrazione delle sostanze e delle imposte della Contea, collegate agli atti più importanti dell'ispezione superiore dello Stato e della suprema amministrazione. Ambedue sono indissolubilmente uniti sotto il nome di *county business*, poichè l'amministrazione superiore forma il centro di gravità del *selfgovernment*, al quale si subordinano le spese giudiziarie e di polizia. Fanno parte dei *county business* l'amministrazione dei beni della Contea, la determinazione delle imposte di contea necessarie alla giustizia ed alla polizia dell'associazione provinciale, i provvedimenti relativi ai locali dell'amministrazione giudiziaria e di polizia; le deliberazioni su certe variazioni nella formazione dei distretti ufficiali e sul mutamento dei confini comunali; la pubblicazione e l'approvazione di certe ordinanze di polizia distrettuale o locale e di certi regolamenti; il conferimento o il rifiuto d'una serie

(1) In caso di bisogno, oltre alle ordinarie *Quarter Sessions*, può essere tenuta anche una *General Session* straordinaria, alla quale sono invitati tutti i giudici di pace. Avuto riguardo a ciò, le " *General and Quarter Sessions* ", sono nominate, nelle leggi, d'ordinario l'una accanto all'altra. Lo scarso numero dei giudici di pace nei secoli precedenti dimostra, che due giudici di pace sono sufficienti perchè sia valida la deliberazione di un'adunanza generale. Con tutti i giudici di pace è invitato anche il *Lord Lieutenant*, nella sua qualità di primo giudice di pace (*Custos Rotulorum*) e, nella pratica, interviene in suo nome il segretario del circolo (*Clerk of the Peace*) quale segretario per la direzione degli affari secondo i ruoli (*rolls*), di più è invitato lo *Sheriff* (in luogo del quale interviene, d'ordinario, il sottosceriffo), gli *High e Petty Constables*, come pure una giuria grande ed una piccola per gli affari penali, che i giudici di pace sogliono abbandonare ad un collega versato negli affari in qualità di *Chairman*.

di concessioni industriali; la nomina degl'impiegati della provincia e la nomina ovvero la conferma della maggior parte degli impiegati parrocchiali; l'istituzione e l'amministrazione dei manicomi provinciali come pure dei ponti di contea ed una serie di affari analoghi nell'amministrazione dei poveri, nell'amministrazione stradale, nell'amministrazione militare, come cercheremo di esporre tra breve nel modo più possibilmente completo (§ 32).

2) Gli *affari amministrativi contenziosi* derivarono dal fatto, che la legislazione ha attribuito, in una lunga serie di casi, alle *Quarter Sessions*, un giudizio d'appello, sugli *Orders* e sulle *Convictions* dei singoli giudici di pace. La denominazione tecnica è di *Appellate jurisdiction*, separata dagli affari amministrativi della provincia. Fin dal secolo XVIII, questa istanza intermedia si è estesa sempre più largamente, parte in seguito ad un bisogno pratico, perchè il controllo dei tribunali del regno non riesce sufficiente ad impedire i diversi abusi amministrativi, parte derivata altresì da una tendenza della classe dirigente, di estendere la sua amministrazione autoritaria con decisioni definitive nella Contea, il più indipendentemente possibile. Nella pratica, questo appello si limita, comunemente, ad una *revisio in jure*, quindi ad un esame ulteriore, se il decreto amministrativo in contestazione (premesso il fatto constatato) sia pubblicato con la adesione dei giudici di pace e se lo stesso sia pubblicato secondo una giusta applicazione ed interpretazione delle leggi amministrative. Non sono esclusi, però, anche giudizi di fatto, specialmente se la parzialità o l'interesse privato del funzionario od una meticolosa applicazione della legge abbiano prevalso senza che esistano premesse di fatto.

La legislazione e la pratica presentano in ciò diverse varianti, sulle quali dovremo ritornare nell'esame ulteriore della giurisdizione amministrativa (Cap. III, sezione II).

Limitando, in questo punto il nostro esame ai *county business*, all'amministrazione inglese fino al secolo decimottavo molto avanzato, potevano bastare le *Quarter Sessions*. Soltanto nel corso degli ultimi cento anni, la crescente competenza dell'amministrazione dei poveri e delle strade, il forte aumento della popolazione, come pure il numero dei giudici di pace e i nuovi compiti dell'amministrazione della società industriale hanno condotto ad una divisione del lavoro. Prevalleva con ciò, da una parte, la considerazione di alleviare le Corti trimestrali, ma in modo ancora più decisivo l'esperienza, che, per gli affari molto numerosi, gli attuali distretti di contea sono troppo vasti; e che, dove occorrono conoscenze locali e personali, questi affari consultivi sono meglio attribuiti ai piccoli collegi dei giudici di pace nei loro distretti. A questo scopo si presero le mosse dagli antichissimi distretti degli *Hundreds*, nei quali si era già formato, mediante la pratica, un esercizio corrente degli affari nelle *petty sessions*. Numerose decisioni vennero attribuite dalla recente legislazione " a tutti

i giudici di pace attivi, del distretto secondario, sotto la denominazione legale di *Special Session* per gli affari collegiali del distretto. Ne risultò soltanto l'inconveniente, che gli antichissimi *Hundreds* grandi e piccoli, mercè i mutamenti di domicilio, riuscirono in parte eccessivamente grandi, in parte troppo piccoli per la formazione dei collegii.

Negli ultimi tempi è avvenuta, quindi, una notevole trasformazione sotto la moderna denominazione di " *sessional divisions* ". In primo luogo le sedute trimestrali sono autorizzate (9 *Geo. IV*, c. 43), a formare nuove divisioni su testimonianze giurate che nel distretto proposto esistano, almeno, cinque giudici di pace ivi domiciliati o che vi funzionino abitualmente. Il distretto prende, poscia, il suo nome ufficiale dalla borgata principale. In seguito le Corti trimestrali possono anche progettare un piano generale per la nuova ripartizione di tutta la contea in corrispondenti distretti ufficiali, sui quali, dopo la pubblicazione ripetuta nei giornali, viene presa in seduta pubblica una deliberazione provvisoria. Contro questi *Provisional Orders* è poi aperto un formale procedimento di reclami; e dopo l'audizione delle opposizioni dei privati e delle corporazioni e dopo l'assunzione delle prove, vengono emanati gli *Orders* definitivi; la nuova ripartizione viene registrata e resa per tre volte di pubblica ragione nei giornali della provincia.

Quando (fin dall'anno 1834), fu attuata la nuova amministrazione dei poveri, con le sue associazioni (*Unions*) e coi rappresentanti comunali eletti, vennero accordati alle sedute trimestrali (6 et 7 *Will.*, XIV, cap. 12) poteri ampliati, con la manifesta intenzione di stabilire tra i distretti ufficiali di polizia e le nuove *Unions* dell'amministrazione dei poveri il maggior accordo possibile. Dopo che per quanto fu possibile si determinarono tali divisioni, gli elenchi presentati al Parlamento, relativi agli anni che vanno dal 1853 al 1856, presentarono 675 *Divisions* (576 per l'Inghilterra, 99 per il principato di Galles). Il distretto ufficiale abbracciava, quindi, in media, 4 miglia quadrate tedesche, con una popolazione da 20,000 a 30,000 abitanti, non comprese le popolazioni delle città, alle quali è accordata una speciale commissione di pace. Frattanto, a seconda dei bisogni locali, seguiva una suddivisione ulteriore delle associazioni dei poveri della provincia, e delle *Divisions* di polizia. Un elenco completo di tali suddivisioni venne dato dai *Parl. P. 1878*, N. 398 (LXIV, 463), dove sono indicati i giudici di pace che funzionavano in ogni divisione (comunemente da 6 a 20, talora molti più, talora anche meno) e con l'indicazione delle città e dei borghi che vi appartengono. Il numero complessivo dei distretti giudiziari ammonta attualmente a 720: cioè, 634 per l'Inghilterra, 94 per il principato di Galles (1).

(1) Vi sono comprese anche le 107 città, alle quali è accordato il diritto

Secondo le considerazioni indicate più sopra, le seguenti decisioni per le sedute speciali del distretto giuridico sono oramai così suddivise:

a) Nomina dei *Constables* non salariati, in quanto ne esistano ancora; nomina degli ispettori dei poveri secondo le proposte della assemblea parrocchiale; nomina degli *Examiners* locali per i pesi e misure e degli ispettori stradali, nel caso che il comune trascuri quelli che sono ora di sua elezione;

b) Un collegiale procedimento legale amministrativo nelle Corti, che hanno luogo da otto a dodici volte all'anno, per sentire la relazione sullo stato complessivo delle strade provinciali, per la pubblicazione degli *Orders* sulla riparazione delle strade, per la costituzione di più vaste associazioni per la costruzione di strade ecc. Indi, nelle Corti che si tengono per lo meno quattro volte all'anno, la deliberazione sui ricorsi contro la disuguaglianza o la inesattezza dell'estimo per le imposte dei poveri (non però sul principio dell'obbligo di pagarle). Infine la determinazione delle liste dei giurati, colla facoltà di cancellare le persone inette, di aggiungervi quelle che, per errore, furono omesse e di correggere gli altri errori;

c) Il conferimento delle concessioni di polizia per gli alberghi e per le osterie, per i teatri, per il commercio della selvaggina, per le case ove s'affittano camere in comune, per le fabbriche della polvere ed altre industrie di materie esplosive.

Il Calendario, che fissa il termine delle udienze speciali, può essere, in questa distribuzione degli affari, molto elastico: comprende, in molti distretti ufficiali maggiori, 32 sedute ogni anno, qualche volta sedute settimanali, mentre per i distretti rurali minori bastano 12 sedute speciali annuali e, talora, anche meno.

Con la separazione dell'*Appellate Jurisdiction* dobbiamo ora dare un elenco delle decisioni collegiali delle *Quarter Sessions*, comprese le cause concernenti la sessione speciale dei distretti.

§ 32.

V. Le " *Quarter* ", e le " *Special Sessions* ", come autorità deliberanti.

I collegii dei giudici di pace fungono in qualità di autorità deliberanti in una serie di norme importanti per l'esercizio della giu-

di proprie Corti trimestrali cittadine con giurisdizione penale, e le 106 città più grandi alle quali è accordata una " speciale commissione di pace "; cioè, una propria amministrazione di polizia senza giurisdizione penale. Detratte queste popolazioni cittadine, il numero medio degli abitanti di ciascun distretto di polizia ammonta, in media, appena a 20.000 abitanti, con un circuito geografico molto vario. Le città minori sono comprese, d'ordinario, nelle *Sessional Divisions*. In alcune città con proprie commissioni di pace, i giudici di pace della contea esercitano inoltre un concorrente potere di polizia. Esistono tuttora località di più che 20.000 abitanti, senza una propria commissione di pace.

stizia penale e della polizia, che sono proprie dell'amministrazione di una grande associazione provinciale, collegate indissolubilmente: a) con gli atti di un diritto d'ispezione da parte dello Stato; b) con le deliberazioni sulla parte economica dell'amministrazione provinciale, nelle seguenti materie.

I. Come autorità deliberanti per provvedere alle spese dell'amministrazione provinciale giudiziaria e di polizia, fin dove queste incombono, legalmente, all'associazione di contea. In primo luogo sono a ciò destinate le eventuali entrate fondiari ed i capitali della Contea (*county Stock*), con cui, per la semplificazione del procedimento, i beni fondiari dipendono dal segretario provinciale, il quale, salvo il ricorso alle Corti trimestrali, conclude in suo nome i contratti ed esamina i trasferimenti della proprietà fondiaria (21 et 22 Vict., c. 92). A dire il vero, per provvedere a questi bisogni, occorre anche il concorso delle imposte provinciali (*county rate*), che, ripartite sotto la direzione delle Corti trimestrali, tra le parrocchie della contea, sono riscosse secondo la norma generale delle imposte dei comuni locali (*poor rate*) e dalle quali poi, mercè una deliberazione definitiva delle Corti trimestrali, vengono " assegnate ", le somme necessarie a questo scopo (1).

II. Come autorità deliberanti, le Corti trimestrali devono occuparsi anche dei locali dell'amministrazione giudiziaria e di polizia della provincia, specialmente della riduzione e della costruzione della *Shire Halls* (7 Geo. 4, c. 63; 8 et 9 Vict., c. 32, § 1). Allo stesso modo devono occuparsi dei locali per l'alloggio dei giudici viaggianti e per le piccole udienze distrettuali. — Il loro ufficio maggiore era poscia il provvedimento, la costruzione e la riduzione delle carceri di contea e delle case di correzione. Le deliberazioni delle Corti trimestrali a questo riguardo e l'amministrazione delle carceri speciali preventive e delle carceri penali, mercè un curatorio (*Visiting Committee*), erano altrettanto vaste, quanto l'amministrazione, di cui si parlerà più sotto, dei manicomii provinciali. Mercè il *Prisons Act* del 1877, quest'amministrazione venne trasferita al Ministero dell'Interno, e si conservò un solo *Visiting Committee* di giudici di pace; il quale, secondo certi regolamenti ministeriali, deve darne ragguaglio e decidere sulle pene occorrenti nell'amministrazione carceraria; mentre

(1) Sulla formazione delle *county rate* confr. GNEIST, *Selfgovernment*, § 18. Secondo lo Statuto dell'ottavo e nono anno del Regno di Vittoria, cap. III, §§ 1-14, i giudici di pace dovevano nominare una giunta di 5 a 11 membri per la ripartizione proporzionale delle imposte provinciali fra le parrocchie. Tutte le questioni relative all'estimo, all'impiego dei fondi ed alle imposte provinciali dovevano avere la precedenza nelle Corti trimestrali, fra le cose che è necessario portare per tempo a conoscenza del pubblico. In queste operazioni può essere sentito ogni contribuente. Secondo le leggi successive (15 et 16 Vict., c. 81) le Corti trimestrali rimettono le loro istruzioni per i pagamenti ai consiglieri distrettuali dei poveri, i quali ne versano poi l'importo complessivo al tesoriere provinciale.

l'amministrazione ordinaria di un'autorità dello Stato (Commissione centrale) è diretta dagli ispettori ambulanti. Agli speciali giudici di pace è rimasto soltanto un modesto diritto di visita, con la facoltà di accogliere i reclami dei prigionieri e di registrare in apposito libro gli inconvenienti riscontrati nelle carceri (1).

III. Nella loro qualità di autorità deliberanti, le Corti trimestrali nominano gl'impiegati retribuiti dell'amministrazione provinciale. Vi sono compresi specialmente la nomina ed il licenziamento dei tesorieri della cassa della provincia, dei ricevitori e degli ispettori dei ponti della contea, degli ispettori dell'amministrazione dei pesi e misure, degli ispettori dei macelli. Indi, nei *Constabulary* retribuiti di nuova formazione, la nomina del *Chief Constable* per la polizia di contea, dei *Constables* che sovrintendono ai distretti secondarii ed alle case di detenzione. Il *Clerk of the Peace*, invece, nella sua qualità di cancelliere, viene nominato dal *Lord Lieutenant* quale *Custos Rotulorum*, e si può licenziare soltanto in seguito ad una sentenza e secondo la legge (per la sua posizione quale persona necessaria a comporre il tribunale) (2).

IV. Quale autorità deliberante, le Corti trimestrali decretano le variazioni nella formazione dei distretti ufficiali e dei confini comunali. Secondo gli statuti del nono anno del Regno di Giorgio IV, c. 43 e del sesto e settimo anno del Regno di Guglielmo IV, c. 12 e secondo altre leggi complementari, i giudici di pace vennero autorizzati a riformare, a seconda dei bisogni dell'amministrazione attuale, gli *Hundreds* esistenti dall'antichità in poi, a prendere una deliberazione in proposito, sentiti gli interessati; ed a stabilire, coi loro *orders*, la nuova ripartizione delle *divisions* in un determinato giro di anni. Le leggi successive si sforzano d'ottenere il maggior possibile accordo dei distretti di polizia con le nuove associazioni dei poveri. Successivamente questa trasformazione continuò e si ampliò col frequente smembramento e colla riunione dei più antichi distretti ufficiali, e perfino colla riunione delle parrocchie di diverse contee. Si unisce anche volentieri un borgo che non fa parte d'altro comune (*extraparochial place*) con una parrocchia vicina (20 *Vict.*, c. 19 e 42 et 43 *Vict.*, c. 54, § 6). Occorre, invece, un *Order in Council* per l'unione d'un antico distretto

(1) Il *Prisons Act* (40 et 41 *Vict.*, c. 21) trasferisce, addirittura, l'amministrazione delle carceri di contea ad un Segretario di Stato ed ai *Prisons Commissioners* a lui subordinati.

Gl'impiegati presenti furono assunti secondo le nomine avvenute sino allora, dallo Stato; le massime amministrative sono determinate dai regolamenti del Ministro, però con alcune legali specificazioni normali per il trattamento dei carcerati e degli inquisiti.

(2) Avuto riguardo alla conoscenza delle persone e dei luoghi, la maggior parte degli impiegati dei comuni locali vengono nominati, nei distretti minori, dai giudici di pace, oppure confermati; specialmente i *Constables* comunali, gli ispettori dei poveri, gli *Examiners* dei pesi e misure, sussidiariamente gl'ispettori stradali e gli ispettori degli affittacamere.

libero (*Liberty*) ad una contigua contea (13 et 14 *Vict.*, c. 105) e per la formazione di collegi aventi il diritto di voto nelle elezioni parlamentari (6 et 7 *Will. IV*, c. 102 e 35 et 36 *Vict.*, c. 33, s. 32). In questi casi è di competenza delle Corti trimestrali soltanto la discussione in seduta pubblica, uditi i reclami e la relazione analoga al Ministero (1).

V. Quali autorità deliberanti, le Corti trimestrali emanano regolamenti speciali (*by laws*), i quali però non hanno avuto mai, dall'antichità in poi, il carattere di vere leggi amministrative; esse riguardavano le modalità dell'esecuzione delle vigenti leggi di polizia. Il punto di partenza era fornito dalle antiche " *Assises* ", per regolare i prezzi dei generi alimentari e le mercedi nel medioevo. Nei tempi più recenti, sono loro attribuiti i regolamenti per determinare l'epoca della cova del salmone e dei pesci; i regolamenti sui macelli ed altri analoghi. — Ne fanno parte, inoltre, l'approvazione degli Statuti delle casse di risparmio e delle *friendly and loan societies*: l'approvazione dei regolamenti sui mercati annuali e settimanali, sugli stabilimenti dei porti e dei dock. Anche pei piani regolatori delle città e per gli abbellimenti relativi venne riservata, in numerosi atti locali, l'approvazione delle Corti trimestrali.

In un altro senso compete ad esse la determinazione degli onorari dei *Coroners*, dei *Clerks*, dei giudici di pace (salva l'approvazione del Ministro dell'Interno), dei *Constables* (salva l'approvazione dei giudici delle Assise e del Ministro dell'Interno) (2).

VI. Quali autorità deliberanti, le Corti trimestrali 'accordano le concessioni di polizia, per le quali si richiede l'assenso di superiori autorità provinciali. Le concessioni per i manicomii privati nelle provincie, per la erezione delle fabbriche di polvere, d'arme da fuoco e dei magazzini, per la costruzione dei macelli e per la registrazione ora caduta in disusazione delle cappelle dei dissidenti (*Dissenters*) (3).

(1) Sulla formazione dei distretti ufficiali di polizia confronta la tabella nella 2ª edizione dell'opera sull'amministrazione comunale, vol. I, § 2, come pure *GAZET, Selfgovernment*, 3ª edizione, § 8 e 68. I giudici di pace (22 et 23 *Vict.*, c. 65), per arrotondare i distretti ufficiali, possono dividere anche le parrocchie, e mutare, quindi i distretti ufficiali degli impiegati locali che devono essere da loro nominati. L'inclusione nei comuni di luoghi abitati non appartenenti al comune avviene ora, in modo abbastanza sommario, in seguito ad un rescritto ministeriale (42 et 43 *Vict.*, c. 54, § 6).

(2) Alcuni di questi regolamenti furono affidati, nei tempi più recenti, alle sessioni speciali, come le ordinanze sull'ora di chiusura dei pubblici esercizi, sulla polizia dei teatri, delle camere d'affitto, ecc. ecc.

(3) Ai casi tuttora occorrenti appartengono:

1) Le concessioni per i manicomii privati, escluso il distretto della capitale, formano una parte dell'amministrazione dei manicomii che vedremo più sotto;

2) La concessione per le polveriere, ecc. è addirittura esclusa nel raggio di 1/2 — 3 miglia inglesi di distanza da Londra, Westminster, da una residenza

Molto più numerose sono le concessioni di polizia conferite alle sessioni speciali con riguardo alla conoscenza necessaria dei locali e delle persone: innanzi tutto:

1) Le concessioni per le birrerie, per le quali, secondo la vigente legge fondamentale (3 *Geo. IV*, c. 61), l'oste ha d'uopo d'una duplice licenza: da una parte, d'una licenza con cui provi d'aver pagata la tassa sull'industria, *excise licence*; dall'altra, d'una licenza industriale di polizia, *magistrates licence*, la quale ultima viene conferita o ricusata dai giudici di pace nelle piccole udienze distrettuali dopo aver precedentemente deliberato, mediante un pubblico avviso ed una discussione in contraddittorio, sui reclami relativi alla patente desiderata. Nelle particolari udienze speciali si decide poi sul conferimento di queste *licences*. Fin dal *bill* di riforma elettorale del 1832, venne fatta una serie di tentativi per sostituire a questo sistema personale di concessioni, la presentazione di un attestato di buona condotta prima del conferimento della licenza industriale, ovvero limitando le concessioni, per la vendita della birra, ai locali d'un prezzo d'affitto elevatissimo, oppure con la riserva di un diritto di opposizione contro il conferimento della licenza.

L'aumento di questi locali, molesto al pubblico, determinò frattanto il ritorno ad un sistema più rigoroso, esteso ai ristoranti, alle bettole, alle offellerie ed ai convegni di divertimento notturno.

2) Questo sistema di concessioni venne esteso, in seguito, alle sale dei bigliardi, e, nel distretto di polizia della capitale, a tutti i luoghi pubblici di divertimento nei quali si suona e si balla.

3) Il conferimento della concessione per i teatri nelle provincie venne affidato (6 et 7 *Vict.*, c. 68) a quattro giudici di pace in una seduta distrettuale; come pure i regolamenti di polizia pei medesimi, salva l'approvazione del Ministero.

4) Per l'esercizio del commercio della selvaggina occorre, secondo l'ordinamento sulla caccia, una licenza accordata dalle sessioni speciali per determinati luoghi e per la durata di un anno, licenza ritirata ad ogni trasgressione contro il regolamento sulla caccia.

5) Le licenze per le fabbriche della polvere pirica si conferiscono (24 et 25 *Vict.*) con certe limitazioni, dalle sessioni speciali (1).

imperiale, da una città, da un borgo, da una chiesa parrocchiale. Appelli possono essere interposti, in casi speciali, contro il diniego di qualche concessione, al *Queens Bench*, nella sua qualità di supremo tribunale amministrativo;

3) Le concessioni per le *Slaughtering Houses* si riferiscono soltanto ai macelli speciali, dove si uccidono animali " che non si mettono in vendita come carne da macello ". La concessione è conferita in seguito alla produzione di attestati d'identità e può essere ritolta, dopo una discussione in contraddittorio, per violazione d'una delle disposizioni delle leggi relative. La concessione spetta, secondo gli atti più recenti sull'igiene dei macelli, ad altre autorità;

4) La registrazione delle cappelle dei dissidenti si compie per pura formalità (15 et 16 *Vict.*, c. 36) nell'ufficio dei registri dello Stato civile in Londra.

(1) In alcuni casi secondarii, per il conferimento delle concessioni è nominata

VII. Le Corti trimestrali costituiscono l'autorità provinciale per l'amministrazione dei pesi e misure (5 et 6 Vill. IV, c. 63). Determinano il numero dei tipi normali nel loro distretto, provvedono alla fornitura di essi tipi e stabiliscono i luoghi, nei quali si devono depositare. Nominano il numero necessario di *Inspectors of Weights and Measures*, dispongono per la loro retribuzione (con facoltà di emanare istruzioni ufficiali, col diritto di sospensione e di licenziamento) e assegnano le spese di questa amministrazione a carico della cassa provinciale (1).

VIII. Le Corti trimestrali formano l'autorità deliberante per l'amministrazione dei manicomii provinciali, dopo che essi (48 Geo. III, c. 96) sono diventati obbligatorii per tutte le contee e le città che hanno una propria commissione di pace. Secondo il *Lunatic Asylums Act*, unificato nel 1853, devono nominare dal loro seno un comitato preliminare per il progetto d'un manicomio, oppure per gli opportuni accordi con un'altra contea o città. Dopo aver provveduto alla località, il *Committee of Visitors* dei giudici di pace dirige, come comitato di sorveglianza, l'amministrazione dell'Istituto, ne pubblica i regolamenti, previa l'approvazione del ministro, stabilisce le tasse per l'ammissione degli ammalati, visita, per lo meno una volta ogni due mesi, l'istituto e presenta, ogni anno, una relazione generale alle Corti trimestrali, relazione che deve essere trasmessa in copia all'amministrazione centrale. L'amministrazione nomina altresì gli impiegati retribuiti, specialmente gli ecclesiastici, il medico, il segretario, il tesoriere, gli altri impiegati necessari e gli inservienti. I mentecatti poveri, accolti nel manicomio, sono ancora soggetti ad un controllo speciale dell'amministrazione dei poveri della provincia (2).

soltanto una *Petty Session*, quindi una riunione di 2 giudici di pace, specialmente per i locali per la fabbricazione e i depositi delle materie facilmente infiammabili secondo il *Petroleum Acts* (con ricorso al ministro per rifiuto della licenza); poscia, secondo il *Common Lodging Houses Acts*, per la registrazione delle camere mobiliate aperte al popolo, le quali affittano piccoli alloggi per poco tempo (camere da letto). Al contrario, coll'*Agricultural Gangs Act* (30 et 31 Vict., c. 130) venne di nuovo attribuito alle udienze speciali il conferimento delle concessioni agli impresarii, che assumono grandi lavori al tempo della seminagione e della mietitura. Confr. GARNET, *Selfgovernment*, § 65.

(1) I sotto ispettori, *Examiners*, per i distretti ufficiali, dove sono specialmente necessari, possono essere nominati dalle *Petty Sessions*, su proposta degli abitanti del luogo. Una speciale funzione delle Corti trimestrali si formò per le necessità di osservare, a seconda del mutamento dell'ordinamento sui pesi e misure, quanto si deva pagare, in luogo delle quantità indicate nei più antichi contratti, nei prestiti e nelle più antiche norme per i canoni e le imposte a confronto delle misure e dei pesi più recenti. Le Corti trimestrali devono formare perciò una *jury of inquiry* composta di 12 *freeholders*, che abbiano almeno 100 lire sterline di reddito fondiario e denunziare la sentenza del giuri alla *Court of Exchequer* (5 Geo., 4, c. 74, § 17).

(2) Sui diversi rami dell'amministrazione presente dei manicomii, confr. GARNET, *Selfgovernment*, § 71. La concessione dei manicomii privati deve essere conferita

IX. Di esclusiva competenza delle Corti trimestrali fin dall'antichità è l'amministrazione dei ponti di contea, la quale è tuttora regolata dallo *Statute of Bridges* (22 Hen. VIII, c. 5), colle numerose modificazioni successive. Le Corti trimestrali deliberano sulla costruzione, sulla riduzione e sull'ampliamento edilizio dei ponti di contea, ed emanavano fin da antichi tempi anche le ordinanze per le contribuzioni di contea per la costruzione dei ponti, contribuzioni, che ora fanno parte delle imposte provinciali. I denari necessari vengono ora "assegnati", coi loro ordini di pagamento, a carico della cassa provinciale. Per le ispezioni ordinarie e per la riparazione dei ponti, le sessioni trimestrali nominano gli ispettori dei ponti. Esse sono autorizzate altresì, secondo lo Statuto del cinquantaduesimo anno del Regno di Giorgio III, c. 110, a nominare due o più giudici di pace di una *division* confinante in qualità di curatori, con la facoltà di lasciare intraprendere lavori di riparazione fino a 20 lire sterline senza preaccordo. Ad ottenere coercitivamente il mantenimento, serve un antico sistema di denunce popolari nelle forme ordinarie di una denuncia penale, con *presentment* o *indictment*, che, in questo luogo, come sufficiente allo scopo, è conservato dal sistema amministrativo del medioevo. Corrispondentemente a ciò si forma anche l'istanza suprema come nelle ordinarie denunce penali. Tutto questo campo si è arrestato ad una giurisdizione suprema, allontanando qualsiasi istanza amministrativa di controllo (1).

X. In materie dell'amministrazione dei poveri, trasformatasi fin dal tempo del *bill* di riforma, è rimasta ancora alle Corti trimestrali la pubblicazione degli *Orders* alle persone obbligate a somministrare gli alimenti ai poveri ed un diritto di visita degli istituti di beneficenza e delle case operaie. — Di maggiore importanza sono anche, dopo la riforma, le funzioni delle sessioni speciali e delle *petty sessions*, le quali ultime furono già esaminate più sopra, trattando del procedimento legale dei singoli giudici di pace. Per i ricorsi a motivo "di sproporzione o di poca esattezza nell'estimo", della tassa sui poveri, formano principalmente un'istanza intermedia, per agevolare l'opera delle Corti trimestrali, alle quali rimane riservata,

secondo una legge successiva (25 et 26 Vict., c. 111, § 14) — solo dopo che sia stata compiuta un'ispezione da parte delle autorità centrali. Contro il rifiuto della concessione è aperto il ricorso al Lord cancelliere. Le visite periodiche di una Commissione di tre giudici di pace con l'assistenza di un medico si estendono anche a tutti i manicomi privati del distretto. Le disposizioni di polizia, inerenti all'amministrazione dei mentecatti, sono emanate dai singoli giudici di pace: mentre, per la parte tecnica e sanitaria di tutta l'amministrazione dei pazzi, è istituita un'autorità d'ispezione dello Stato (*Commissioners in Lunacy*).

(1) Sull'amministrazione dei ponti di contea confr. GRAY, *Selfgovernment*, § 72. A differenza dell'amministrazione stradale, che venne largamente trasferita al moderno sistema dell'amministrazione locale autonoma, la competenza dell'autorità superiore (*jurisdiction*) è rimasta immutata in questa materia.

in modo esclusivo, la decisione delle controversie sull'obbligo della tassa (1).

XI. In materia d'amministrazione stradale, trasformatasi in gran parte, sono ancora riservate alle Corti trimestrali le decisioni sull'ampliamento, sul trasferimento e sulla chiusura di certe strade pubbliche ed alcuni uffici d'ispezione dello Stato nell'amministrazione delle strade. Di rilevante importanza è tuttora la funzione delle sessioni speciali, le quali, in udienze, che si tengono da otto fino a dodici volte all'anno, accolgono le relazioni degli impiegati subalterni sullo stato complessivo delle strade ordinarie, pubblicano gli *Orders* per la riparazione delle strade, sulla formazione di vaste associazioni stradali, sull'allargamento di una strada (con la determinazione del risarcimento dei danni mediante un *jury*): discutono e decidono le controversie tra gli ispettori stradali e gli obbligati alla costruzione delle strade, per mancata illuminazione, ovvero perchè non sono tolti gl'ingombri che impediscono il passaggio; così pure le controversie sulla fornitura dei materiali di costruzione per le strade. In quanto vengano riscosse ancora speciali imposte stradali, decidono i reclami contro l'estimo troppo elevato, salva la decisione delle sessioni trimestrali sulle controversie relative all'esser o no dovuta l'imposta. Quale autorità d'ispezione, infine, esse devono ricevere e rivedere i resoconti finali degli ispettori stradali (2).

XII. Nel campo, per la maggior parte antiquato, dell'amministrazione militare, le sessioni trimestrali deliberano ancora sulla fornitura degli arsenali provinciali, come pure su altri stabilimenti necessari all'amministrazione militare provinciale. Analogamente alle sessioni dei giudici di pace, le generali adunanze (*General Meetings*) dei Commissarii militari sotto il *Lord Lieutenant* formavano già una suprema autorità deliberante, per avviare la formazione delle liste originali nei distretti secondari e per emanare certe ordinanze sulla fornitura degli arsenali e certe disposizioni complementari sulle esercitazioni annuali. Ai *Subdivision Meetings*, come alle udienze speciali dei giudici di pace, furono attribuiti gli affari di riscatti e di arruolamenti, come pure la decisione definitiva dei reclami degli obbligati al servizio militare contro la loro ammissione al servizio. Questo sistema complicato, da mezzo secolo, è messo in disparte causa la sospensione della coscrizione obbligatoria per il servizio militare (Confr. sopra, pag. 105, 106) (3).

(1) Confr. GNEIST, *Selfgovernment*, §§ 119, 127.

(2) Confr. GNEIST, *Selfgovernment*, §§ 140, 141. Più limitata è la posizione dei giudici di pace, in quanto l'amministrazione autonoma economica più recente è condotta secondo il moderno sistema dei *boards*. Ma secondo l'elenco più recente, la trasformazione è introdotta soltanto nella maggior parte delle parrocchie.

(3) Sulla competenza delle sessioni nell'amministrazione militare, come pure in materia di acquartieramento e sulle requisizioni degli animali da tiro per la milizia e per l'esercito permanente, confr. GNEIST, *Selfgovernment*, §§ 93, 94.

XIII. Una competenza collegiale dei giudici di pace negli affari dei Comuni apparisce di già intrecciata colle competenze summentovate. Questa competenza comunale comprende, oltre che la nomina e la conferma degli impiegati parrocchiali, un'ispezione sulla loro amministrazione, come ha luogo specialmente nell'esercizio dell'amministrazione dei poveri e delle strade. In tutte le materie, però, questa competenza comprende i controlli della riscossione complessiva delle imposte comunali con facoltà di decisione sui reclami contro le imposte nelle Corti trimestrali con l'intervento delle udienze speciali, quando non sia in questione il principio, ma soltanto l'ammontare dell'importo. A questa competenza, connessa all'amministrazione di polizia, appartengono altresì alcune funzioni complementari, come il determinare le liste dei giurati in un'udienza speciale, con la facoltà di cancellare le persone inette, di aggiungervi quelle, omesse indebitamente e di emendare gli altri errori.

Come nella competenza dei singoli giudici di pace, si forma però, anche nel collegiale procedimento, una ulteriore complicazione, dal fatto che già le più antiche *corporations* cittadine si ribellavano contro la subordinazione incondizionata alle sessioni dei giudici di pace della Contea; e nel corso del tempo, più di 200 città avevano ottenuto, parte il privilegio delle speciali sessioni trimestrali, parte, per lo meno, il diritto di una speciale commissione di pace. Da queste relazioni è derivata

XIV. La separazione della competenza collegiale nelle città con propria amministrazione di polizia.

È naturale che il personale dei giudici di pace urbani non potesse costituirsi e svilupparsi alla stessa maniera dell'ufficio onorario, come nelle Commissioni di pace della Contea: nell'abituale attitudine agli affari, rimane alquanto inferiore ai giudici di pace della Contea; e nella riunione delle persone più ragguardevoli della città, può avvenire più facilmente una collisione d'interessi sociali; innanzi tutto, però, il numero dei giudici di pace cittadini, è relativamente piccolo anche nelle 107 città, le quali hanno ottenuto il diritto di una propria Corte trimestrale (1). La legislazione non ha voluto conferire perciò ai giudici di pace urbani nè la completa *county business*, nè l'*appellate jurisdiction*, e ancor meno la preminenza nella giustizia penale.

(1) Era difficile ottenere per lo innanzi un quadro del personale dei giudici di pace cittadini. Soltanto i *Parl. P.*, 1875, LXI, 397-446 ci danno l'organico del personale al 1° gennaio 1875, 2500 nomi all'incirca; fra cui, circa 2000 giudici di pace attivi, poichè, anche nelle città, vi è un certo numero di giudici in disponibilità. La composizione riflette, naturalmente, le categorie di cittadini più ragguardevoli, quindi: *Merchants, Manufacturers, Chemists, Printers, Silversmiths, Drapers, Cotton Spinners, Engineers, Doctors of Medicine, Physicians, Surgeons, Grocers, Confectioners, Carriers, Farmers, Solicitors, Clerks in Holy Orders, Lieutenant Colonels, Captains*, ecc., — per poche persone soltanto si usa la denominazione generale di *Esquires* e di *Gentlemen*.

La competenza collegiale dei giudici di pace cittadini si limita, per conseguenza, alle piccole assise distrettuali, preferibilmente di una *Sessional Division* (12 Vict., cap. 18), quindi al conferimento delle licenze per le bettole, alla nomina ed al licenziamento degli *Special Constables*, ad un concorrente diritto di licenziamento dei soldati di polizia retribuiti, ad un procedimento legale di polizia — molto limitato al presente — negli affari dei poveri (12 et 13 Vict., cap. 8, 64).

Manca, invece, l'intero dominio degli affari delle *Quarter Sessions*, per le quali non parve adatta la ristretta cerchia locale di una commissione urbana di pace.

1) La presidenza negli ordinari processi penali, che vengono discussi con una giuria, è conferita esclusivamente ad un giudice cittadino (*Recorder*), il quale, nominato dalla Regina fra gli avvocati, è però pagato sui fondi della cassa cittadina.

2) L'*appellate jurisdiction* delle sessioni trimestrali è ripartita tra i *Recorder* e le udienze trimestrali della Contea; d'ordinario si appella ai primi e, per negata licenza delle bettole, alle ultime. I reclami contro le tasse dei poveri nelle città, le quali hanno nella loro commissione meno di 6 giudici di pace, devono essere portati, a scelta dell'appellante, all'udienza distrettuale urbana od alla Corte trimestrale della Contea (1 Geo. IV, c. 36).

3) I *county business* delle Corti trimestrali sono divisi in due rami, l'economico ed il giurisdizionale. Ciò, che si può trattare sotto il punto di vista dell'amministrazione economica, è rimandato al Consiglio comunale cittadino. Dove si tratta di un esercizio continuo e imparziale d'un potere superiore, rimane la competenza dei giudici di pace. Si addivenne con ciò ad una distinzione artificiosa in tre materie: l'amministrazione delle carceri, quella dei manicomiali e quella dei ponti. L'amministrazione carceraria è trasferita, presentemente, allo Stato. L'amministrazione dei manicomiali rimane, preponderantemente, ai giudici di pace; il consiglio comunale si limita alla intimazione della *Borough Rate* per coprire le spese. L'amministrazione dei ponti urbani, al contrario, è trasferita completamente al consiglio comunale, anzichè alle *Quarter Sessions* (13 et 14 Vict., cap. 64). — L'amministrazione urbana forma, in questa divisione, il passaggio al sistema dell'amministrazione autonoma economica: sistema di cui si parlerà in appresso.

Nell'esposizione delle competenze, nell'interno dell'amministrazione urbana inglese, la natura del *selfgovernment* supremo appare caratteristicamente distinta dall'amministrazione comunale economica e dalla natura dell'ufficio onorario, e si vede che le più semplici costituzioni dell'antica amministrazione autonoma si fondano sulla natura speciale dell'ufficio onorario di nomina regia; istituzioni che non si possono conservare dove mancano queste premesse:

1) Tosto che una vera burocrazia sottentra agli uffici onorari, la "separazione fra la giustizia e l'amministrazione", diventa neces-

saria, avvegnachè l'impiegato onorario rappresenta una posizione d'ufficio e un indirizzo ufficiale ben differenti da quelli dell'impiegato amministrativo. I giudici cittadini di nomina regia (*Recorders*) ed i giudici salariati di polizia, che si trovano in un numero ristretto nelle grandi città, sono, quindi, limitati ai semplici affari giudiziari: risoluzioni penali in casi di contravvenzione; di *Recorder* in qualità di istanza d'appello per le *convictions*; di *Recorder* altresì in qualità di istanza di ricorso su questioni giuridiche relative alla *Borough Rate*. Sono esclusi, invece, questi impiegati da qualsiasi partecipazione alla intimazione delle imposte ed ai conferimenti di concessioni ecc.; nè prendono, generalmente, parte veruna alle sessioni dei giudici di pace.

2) Appena e fin dove sieno comprese nel *selfgovernment*, le rappresentanze comunali elettive non prendono parte veruna alla suprema (giurisdizionale) amministrazione autonoma, — perchè gli organi elettivi non devono pronunciare veruna sentenza. Si addivenne quindi, in questo punto, ad una separazione di principii tra l'elemento economico e l'autoritario dell'amministrazione autonoma; nella quale separazione i limiti riuscirono il più possibilmente estesi a favore di quest'ultima :

a) L'amministrazione di polizia cittadina, in sèguito alle gravi spese del personale retribuito, presentava anche un lato economico, nel quale si sono fatti partecipare i rappresentanti comunali eletti. Il Consiglio comunale cittadino forma quindi, nel suo seno, una commissione amministrativa di polizia, alla cui testa sta, giuridicamente, il sindaco. La Commissione di polizia ha il diritto di nomina dei *Constables* salariati, può emanare regolamenti concernenti quest'ultimi nella direzione dell'ufficio, ed ha anche la facoltà di licenziare guardie di polizia " per negligenza nel servizio o per inettitudine „, concorrentemente ai giudici di pace.

b) Il Consiglio comunale, sotto la presidenza del *Mayor*, ha anche la facoltà di emanare Statuti locali, *bylaws*, per " il buon ordine e la buona amministrazione della città e per impedire gli eccessi della polizia „ (1).

Queste ordinanze locali devono, però, essere deliberate colla presenza di almeno due terzi dei membri ed entrano in vigore soltanto dopo 40 giorni, dopo averne presentato un esemplare al ministro dell'interno ed averlo pubblicato alla porta principale del palazzo Municipale. Entro quaranta giorni, il Ministro, con un *Order in Council* (deliberazione ministeriale) può cassare lo Statuto ovvero alcune clausole dello stesso. La giurisdizione amministrativa procura altresì che, nello Statuto, nulla vi possa essere, che contraddica " alle leggi nazionali ed alla costituzione delle corporazioni „ (2).

(1) *Ordinamento delle città*, §§ 90, 91.

(2) *Gammert, Selfgovernment*, pag. 628.

c) Per mantenere nei limiti legali le deliberazioni finanziarie delle adunanze comunali soccorrono i consueti mezzi giuridici presso il tribunale, nella sua qualità di supremo tribunale amministrativo (il *writ of certiorari* ed il *writ of mandamus*), sia per infirmare le spese illegalmente deliberate, che per ottenere legalmente le spese necessarie se fossero negate (1).

Si aggiunga che, secondo questo esempio, anche i contribuenti alle imposte di contea pretendevano una rappresentanza analoga a mezzo di un corpo provinciale elettivo, sebbene per l'amministrazione provinciale l'elemento del pagamento delle imposte entri in seconda linea accanto alla suprema amministrazione autonoma. Da ciò i progetti di legge che si ripeterono, fin dal 1860, per l'introduzione di consigli provinciali, *Financial Boards* (2), che hanno, negli anni avvenire, una speranza di successo.

§ 33.

VI. Il sistema dell'amministrazione autonoma economica e le tasse locali.

Di pari passo col *Selfgovernment*, quale sistema di suprema amministrazione locale, si svolse, da secoli, un sistema di tasse comunali per coprire le spese dell'amministrazione locale, sistema, che la legge ha messo in rapporto razionale con l'assestamento delle imposte dello Stato e che vi è conservato.

Nell'amministrazione anglo-normanna e nella relativa legislazione gli aggravii comunali erano imposti principalmente al *freehold*, e soltanto per l'amministrazione di polizia locale della *court leet* e per scopi speciali anche al *copyhold*. Invece la legislazione dei Tudor, fondò assai largamente gli aggravii, principali più recenti dei comuni locali, le tasse dei poveri e delle strade, sulla parrocchia, su ogni

(1) GUNIST, *Selfgovernment*, pag. 639.

(2) GUNIST, *Selfgovernment*, § 13. — [Dal 1850 nove progetti si seguirono su nuovi consigli rappresentativi da istituire nelle contee, sino a quello del Richteie, ministro con lord Salisbury, che fu approvato nel 1888. Vennero istituiti in tutte le contee consigli elettivi, e vennero date loro molte attribuzioni amministrative, togliendole ai giudici di pace ed alle loro Corti trimestrali. Le contee furono in parte rimaneggiate, portandole a 60 per l'Inghilterra e il Galles; 60 città di oltre 50.000 abitanti sono state costituite come borghi di contea, dipendenti dalle contee per la milizia e la giustizia, non che per le elezioni parlamentari, ma indipendenti per i loro propri affari amministrativi. Gli altri centri inglesi e gallesi sono divisi in tre classi: quelli che hanno più di 10.000 abitanti con Corti trimestrali; quelli che hanno più di 10.000 abitanti, senza le Corti trimestrali, e quelli di un minor numero di abitanti. Sull'ordinamento di queste contee e dei loro consigli, V. anche PALMA, *Costituzioni moderne*, "Bibl di Scienze pol.", serie II, vol. II, cap. I, sez. III].

famiglia, su ogni evidente ed effettivo possesso nell'associazione comunale. La tassa legale dei poveri, *poor rate* (43 *Eliz.*, c. 2), è diventata, nel suo progressivo svolgimento, la misura normale per tutte le tasse comunali, con le quali si fonde, nel secolo XVIII, anche l'imposta provinciale sotto forma di contribuzioni matricolari. Con lievi eccezioni per le tasse stradali, l'imposta comunale inglese è personale e fondata sul possesso, cioè pagata da ogni abiente (*occupier*) di un fondo di reddito nel comune, — stimato dagl'impiegati comunali secondo il suo valore nell'anno (cioè, secondo il valore della pigione o dell'affitto) con una percentuale uniforme, secondo i bisogni annuali del Comune, limitato, però, al possesso effettivo constatato nell'interno dell'associazione comunale.

Caratteristico appare il modo energico onde si svolge quest'anello di congiunzione delle associazioni comunali, sul quale, accanto all'attività personale dell'ufficio onorario, consistarono in seconda linea la coesione delle *communitates* ed il carattere della *House of Commons*. Come il diritto amministrativo normanno, fin dal secolo XII, determina una misura abbastanza uniforme per le imposte tanto sui beni ecclesiastici quanto sui beni laici, sui padroni di terreni, sui feudi signorili, sui possedimenti urbani e sui beni dei vassalli minori, la legislazione di Elisabetta, mercè le basi ampliate della famiglia e della *visible profitable property*, ha dato l'ultima mano per comprendere tutte le classi sociali in un'associazione vicinale, secondo una base stabile, duratura ed uniforme d'imposte. La misura per le tasse comunali dei signori di feudi, dei parroci, dei contadini e dei piccoli vassalli, dei proprietari e dei fittavoli, della popolazione agricola e dell'industriale, la stessa misura per la città e per la campagna s'era qui trovata di una tale elasticità, che questo sistema di tasse comunali continuò fino ad oggi attraverso tutti i mutamenti della società industriale.

A parte l'autonomia dei comuni, la legislazione parlamentare ha tenuti fermi, nel corso di tre secoli, questi punti di vista. Gli organi del *Selfgovernment* sono chiamati senza dubbio a valutare i bisogni del prossimo anno amministrativo; ma sulla misura delle imposte, nessun corpo nominato o elettivo del *Selfgovernment* ha mai esercitato un diritto di deliberazione. Tanto meno un'associazione provinciale od urbana può prelevare alcune tasse senza un atto legislativo, nè impiegare i denari pubblici a scopi diversi da quelli prescritti o permessi dalla legge. Per tale motivo, sull'impiego della sola tassa dei poveri, si pubblicarono più che cento statuti parlamentari e questa specie di legislazione continua di anno in anno, anche ai giorni nostri.

Quando però, nell'epoca dei Tudor, il sistema delle tasse comunali conseguì la presente sua base, questo supremo *Selfgovernment* dei giudici di pace era pervenuto ad un vasto e profondo sviluppo. La direzione suprema degli affari della parrocchia toccò, quindi, come

è evidente, alle autorità locali allora esistenti. Col diritto d'ispezione e col potere disciplinare sugli impiegati parrocchiali, l'ufficio dei giudici di pace conseguì un ampio controllo sull'assegnamento, sull'esazione e sulla spesa delle tasse comunali, e, con ciò, su tutta l'amministrazione comunale economica. Il lato personale dell'amministrazione autonoma apparve anche in quel tempo così preponderante, che (prescindendo dalle tasse ecclesiastiche, che in origine avevano carattere di spontaneità) appena si pensò ad un indipendente diritto dei contribuenti, di esercitare un tale controllo col mezzo di comitati eletti o di impiegati pure liberamente eletti. Siccome l'ammontare delle tasse comunali si teneva ancora nel secolo XVII, in limiti modesti ed i giudici di pace appartenevano, in ogni caso, alla classe dei contribuenti maggiori, gl'interessi dei contribuenti parvero sufficientemente assicurati; e la classe dirigente mantenne questo concetto anche nel secolo XVIII, quando cominciò a mutare il rapporto tra le imposte dello Stato e le tasse comunali.

Le imposte provinciali (*County rate*) erano stabilite per coprire le spese giudiziarie e quelle di polizia della contea; perciò, con *orders* dei giudici di pace vennero rimosse le tasse necessarie quali contribuzioni matricolari delle casse dei comuni locali amministrate dai tesorieri provinciali da loro nominati, e gli stessi mandati di pagamento emanarono dagli *orders* dei giudici di pace.

La *borough rate*, quale imposta delle corporazioni urbane, formata analogamente, era stabilita tanto per gli scopi giudiziarii e di polizia, quanto per contribuire, in quanto le rendite delle città non bastassero, agli scopi della corporazione. Dipendeva quindi, dalle ordinanze dei giudici di pace urbani e degli antichi magistrati, per lo più nominati per opzione; un diritto di deliberazione delle rappresentanze comunali elettive e prevalse, anche qui, soltanto cogli statuti urbani del 1835.

La tassa dei poveri (*poor rate*) nel distretto della parrocchia viene intimata dagli ispettori dei poveri, nominati dai giudici di pace, con la cooperazione dei fabbricieri; la loro intimazione è confermata da un *order* dei giudici di pace; l'esazione forzata è decretata dai giudici di pace; il loro uso venne bensì diretto dapprima dagli ispettori dei poveri, ma colla cooperazione complementare dei giudici di pace, i quali, con una ordinanza di polizia, assegnano anche sussidii indipendenti ed esercitano un'ispezione continua sull'occupazione dei poveri. In modo analogo, il resoconto degli impiegati parrocchiali è posto sotto il controllo dei giudici di pace, con facoltà di annullare gli stanziamenti illegali e completare le mancanze commesse dagli impiegati locali. Anche la tassa per le strade (*highway rate*), nel suo assestamento, nella sua riscossione, nel suo impiego e nella sua contabilità dipende in modo analogo dalla competenza dei giudici di pace.

Soltanto per l'imposta ecclesiastica (*church rate*), in sèguito al suo

carattere originariamente spontaneo, fu ammesso un diritto deliberativo dei comuni, colla libera elezione dei fabbricieri, là dove essi non vengano nominati dal parroco. Con la progressiva separazione della parte ecclesiastica dalla parte laica dell'amministrazione — separazione progredita nel secolo XIX — e con l'abolizione delle tasse ecclesiastiche obbligatorie ora compiuta, questa parte dell'amministrazione delle imposte comunali è affatto separata da quanto stiamo per esporre.

Considerato nel suo complesso, questo sistema dell'amministrazione autonoma economica sulla base delle tasse comunali si svolse parallelamente alla posizione della classe dirigente nell'associazione dello Stato. Come la classe dirigente regola, di anno in anno, nella Camera alta e nella Camera bassa, mercè Statuti parlamentari, le norme per la riscossione delle tasse comunali e delle relative spese, la *gentry* ne controlla e corregge, nelle commissioni dei giudici di pace, l'esazione e l'impiego particolare.

Con la trasformazione dell'ordinamento sociale nel secolo XIX, si inizia altresì una vera trasformazione di questa situazione, che si compie colla riforma elettorale del 1832. Già al principio del secolo la tassa dei poveri e le tasse per le strade erano aumentate a più di 5.000.000 lire sterline e s'erano poscia raddoppiate negli anni appresso, fino al *bill* di riforma (1). L'istanza dei contribuenti di cooperare perso-

(1) Come in Germania, la libera società industriale si distingue per il rapido aumento delle imposte comunali, ma specialmente delle imposte urbane. Secondo i confronti illustrati dall'on. Giorgio Goeschen, l'aumento delle imposte comunali propriamente dette ascese: nel 1803 a 5.548.000 lire sterline; nel 1813-15 a 8.164.000; nel 1817 a 10.107.000; nel 1826-27 a 9.544.000; nel 1841 a 8.101.000; nel 1851 a 8.916.000; nel 1862 a 12.207.000; nel 1868 a 16.800.000 lire sterline. — S'aggiungano 4.350.000 lire sterline per pedaggi, dazii e competenze: 1.225.000 per contribuzioni annuali dello Stato; 325.000 per entrate ricavate dai beni fondiarii; 1.000.000 ricavate dall'alienazione di beni stabili; 5.500.000 da prestiti fatti; 1.540.000 per riscossioni varie. Queste entrate complessive corrispondono, d'altronde, a 80.240.000 lire sterline di spese delle associazioni provinciali e comunali, e cioè: 22.120.000 lire sterline per l'amministrazione ordinaria; 4.250.000 per nuove costruzioni; 2.110.000 per interessi di debiti pubblici; 1.710.000 per ammortamento di debiti. — (Nel periodo, che corre dal 1826 al 1868, le *Poor rates* erano salite da 6.966.000 a 10.439.000 lire sterline; ma l'importo dei possedimenti agricoli, per queste imposte ordinarie dei comuni locali, era disceso da 3.785.000 a 3.466.000 lire sterl.; poichè l'importo degli edifici, delle fabbriche ecc., era salito frattanto secondo la misura reale delle imposte, da $\frac{1}{3}$ a $\frac{2}{3}$). — Di anno in anno gli aumenti si fanno sempre più considerevoli. I *Parl. P.* del 1880 ci danno nei resoconti finanziari del 1879-80, come totale delle *local taxes* riscosse: *Poor rate*, 7.942.881 lire sterline; *County and Police R.*, 1.481.880; *Borough R.*, 1.266.900; *Highway R.*, 1.706.724; *Metrop. Local Management*, 1.718.066; *Metrop. Board of Works*, 475.412; *Metrop. Police Rate*, 538.086; *City of London*, 66.629; *Urban Sanitary R.*, 8.422.597; *Rural Sanitary R.*, 200.802; *Schoolboard R.*, 1.327.078. Altre imposte speciali, 449.331; in tutto, 25.685.896 lire sterline. Vi si aggiungono: per dazii, competenze, *Rents*, 4.756.349 lire sterline; *City of London*, 456.583. Totale 30.898.828 lire sterline. Contributi dello Stato, 2.146.274 lire sterline.

nalmente all'impiego di queste tasse diventò tanto più stringente, quanto più cresceva la partecipazione delle *middle classes* alla rappresentanza parlamentare. Il pensiero fondamentale, che la *taxation* dia anche il diritto alla *representation*, conduce oramai, passo passo, alla introduzione di rappresentanze comunali elettive in tutta l'amministrazione autonoma economica, con le quali viene integrato, a grado a grado, e mutato realmente, con una specie di divisione dei poteri, lo storico *Selfgovernment*.

Per conservare l'edificio fondamentale della costituzione parlamentare inglese, si trattava ora di introdurre organicamente, nell'antico sistema del *Selfgovernment*, le rappresentanze locali diventate indispensabili. Si trattava altresì, di unire nella maggior possibile coesione lo stabile elemento collegiale della magistratura ed i mutabili rappresentanti elettivi dei contribuenti, così che tanto gli elementi stabili quanto i mutabili dovevano abituarsi spontaneamente ad agire in comune, a completarsi vicendevolmente e ad unirsi nel comune adempimento dei doveri pubblici. Importava, anzitutto, far partecipare i rappresentanti comunali elettivi agli affari più faticosi dell'amministrazione autonoma sotto la direzione della magistratura, come avvenne negli statuti delle città prussiane del 1808 e nella maggior parte delle costituzioni dei comuni tedeschi, fin dove si sono conservate immuni dall'imitazione della costituzione municipale francese.

Ma era d'assai passato il tempo, nel quale le istituzioni del *Selfgovernment* erano uscite dall'iniziativa dello Stato monarchico. Era piuttosto la lotta per la "partecipazione al governo dello Stato", la lotta delle classi sociali per la forma e per la misura di questa partecipazione, che doveva dare la sua impronta alle nuove istituzioni.

Dove l'ordinamento politico dello Stato si deve conciliare colle lotte di parte, ivi soltanto si può pensare ai mezzi più immediati per accontentare le maggioranze, non al complesso dell'organismo dello Stato. Questa specie di riforma reclama, quindi, preferibilmente l'allargamento del diritto elettorale, che non porta seco nuovi doveri, e un metodo facile di creare organi retribuiti per le nuove funzioni. Le riforme dell'amministrazione dei poveri si effettuano assai agevolmente con impiegati sussidiarii retribuiti, con segretari e diurnisti, i quali formano tosto una gerarchia concatenata di impiegati d'ufficio e di impiegati di contabilità. Le riforme della polizia edilizia ed igienica riescono molto più facili a mezzo di impiegati di edilizia e d'igiene, la cui azione viene subito diretta da un ufficio centrale. Gli onerosi uffici inferiori di polizia si mutano facilmente in una gendarmeria retribuita potente e numerosa come un corpo d'esercito. Le trasformazioni decisive assumono l'indirizzo seguente:

1. Nel modo più energico si trasforma l'amministrazione dei poveri, nella quale era già nel secolo XVIII, il centro di gravità di tutti gli aggravii delle tasse comunali. Quale precursore della trasformazione, era già stato pubblicato nel 1782 il *Gilbert's Act*, il

quale consente alle associazioni locali dei poveri di unirsi in maggiori associazioni dei poveri, la nomina degli amministratori retribuiti dei poveri (*guardians*) con l'incarico degli affari relativi alla beneficenza pubblica e dell'erezione di case operaie. L'introduzione di rappresentanze comunali elettive per l'amministrazione dei poveri dapprima è lasciata libera, col *General Vestries Act* (58 Geo. III, c. 69) e collo *Sturges Bourne's Act* (59 Geo. III, c. 12). Segue poscia però la nuova legge fondamentale sui poveri del 1834, il *Poor Law Amendment Act* (4 et 5 Will. IV, c. 76) — che, con l'istituzione di un ufficio governativo sui poveri, stabilisce la formazione di maggiori associazioni provinciali e di consiglieri provinciali elettivi pei poveri, di impiegati retribuiti a seconda dei regolamenti emanati dalle autorità dello Stato, sì che ora tutto il territorio d'Inghilterra e del Galles è diviso in più che 600 *Poor Law Unions*, corrispondenti approssimativamente ai distretti ufficiali di polizia di nuova circoscrizione (*sessional divisions*) (1).

2. L'amministrazione dispendiosa della polizia edilizia e del servizio d'igiene, come pure degli altri *improvements* cittadini, conduce fin dal 1848, dopo i numerosi tentativi speciali, ai *Public Health Acts* unificati, coi quali il sistema delle rappresentanze comunali elettive e degli impiegati retribuiti si estende, sotto la guida dei regolamenti di un ufficio di Stato, a centinaia di città, e di distretti riuniti di carattere cittadino. Col *Local Government Act* del 1858 lo stesso sistema venne esteso anche alle associazioni comunali minori, sotto un'ispezione dello Stato ancora più ampliata (2).

3. Con gli ordinamenti stradali del 1836, del 1862 e del 1864 il sistema delle rappresentanze elettive, degli impiegati retribuiti, della formazione di più vaste associazioni stradali si estende alla

(1) La statistica delle unioni provinciali pei poveri, stabilite ora ugualmente in tutta la nazione, *Poor Law Unions*, è data, anno per anno, negli atti parlamentari. Nelle tabelle dell'ufficio dei poveri, le Unioni per l'Inghilterra e per il Galles vanno dal numero uno al 623, tra i quali si trova però un certo numero di grandi Unioni, che, nel corso del tempo, si vennero suddividendo con l'aggiunta a, b, c, d. (GNEIST, *Selfgovernment*, pag. 127).

(2) I *Boards* molto dispendiosi e circostanziati per la polizia igienica ed edilizia e gli *improvements* locali sono introdotti soltanto nei borghi più popolati, considerati come città. I *Parl. P. 1880, LXII, p. 2*, danno in argomento lo specchio seguente. In 227 città, incorporate secondo l'ordinamento odierno, il consiglio comunale cittadino (*Town Council*) forma, contemporaneamente, la *sanitary Authority*; in 49 borghi vi sono rappresentanze comunali speciali (*Commissioners* ecc.) formatesi secondo gl' *Improvements Acts* locali; in 688 borghi vi sono speciali rappresentanze comunali, che, per questo campo dell'amministrazione economica, sono formate secondo i *Public Health Acts*. Nelle leggi amministrative più recenti si è stati costretti, in questa condizione di cose (precisamente come nelle nuove leggi dell'impero tedesco), a far uso di espressioni generali, come "*Local Authorities*", "*Sanitary Authorities*", e via dicendo. In una delle tabelle annesse alla legge è spiegato quale autorità si debba intendere nel significato di questa legge.

maggior parte delle parrocchie; conservando, però, le Corti trimestrali dei giudici di pace nella loro qualità di istanza suprema (1).

4. Con gli *Schools Acts* del 1871 ed i seguenti si forma, dopo molteplici evoluzioni, un sistema completo di nuovi distretti per l'amministrazione scolastica, secondo le ordinarie tasse comunali (*poor rate*), con rappresentanze distrettuali elettive sotto la direzione di un'autorità scolastica dello Stato, con un numeroso personale di ispettori. Derivato da un ramo secondario dell'amministrazione dei poveri, è ora diventato il sistema generale delle scuole primarie, parte essenziale dell'amministrazione autonoma economica (2).

5. Nella costituzione urbana delle *Municipal Corporations*, le quali hanno ottenuto il diritto cittadino del nuovo ordinamento urbano del 1834 (1881), il sistema del *Selfgovernment* supremo collima, localmente, con l'amministrazione autonoma economica. Il *Mayor*, il Consiglio comunale e la " commissione di pace „, accordata alla maggior parte di queste città, dirigono l'amministrazione di polizia della città. Dal *Mayor* e dal Consiglio comunale dipende altresì l'amministrazione del patrimonio della città, della *borough rate* e di altre entrate della corporazione urbana. Il *Mayor* ed un *Watch Committee*, formato in seno al Consiglio Comunale, hanno una parte importante anche nel fissare i bilanci dell'amministrazione di polizia. — L'amministrazione dei poveri, invece, l'amministrazione scolastica, ed anche l'amministrazione edilizia e sanitaria e quella degli *Improvements* cittadini si fondano sulle parrocchie (quindi sui distretti inferiori della corporazione urbana), dalle quali sono poscia formate di nuovo speciali rappresentanze elettive (*Boards*) col loro proprio sistema burocratico; così che, accanto al Consiglio comunale, cooperano altresì una grande quantità di rappresentanze comunali e di amministrazioni speciali secondo il sistema dei *Boards* (3).

La unilateralità di tutte queste formazioni deriva dal fatto, che, nell'aspirazione a nuovi diritti elettorali, il lato personale del *Self-government*, — il dovere di assumere le faticose funzioni di un'amministrazione pubblica, — e con ciò il carattere delle associazioni di vicinato come consorzi obbligatorii passa in seconda linea e la nuova

(1) La formazione delle nuove associazioni stradali secondo il sistema economico degli *Highway Districts* è ora compiuta nella maggior parte della nazione. I *Parl. P. 1873*, vol. LXIII danno l'elenco di 345 associazioni stradali provinciali, le quali comprendono specialmente 8052 parrocchie determinate, le quali in parte si uniscono alle associazioni di polizia dei poveri ed alle associazioni amministrative dei poveri stessi, e in parte non vi si uniscono. Restavano intiere contee, come *Buckingham, Norfolk, Rutland, Stafford, Westmoreland* e tutto il *Galles* eccettuata la contea di *Dembigh*. Per la continuazione vedi *Parl. P. 1876*, LXV, 381.

(2) Sugli *School Boards* nella loro neo-formazione, confr. il capitolo X della parte speciale; la statistica delle unioni di nuova formazione è parecchio complicata e può essere esposta soltanto nella parte speciale.

(3) La statistica dei rot. 270 " *Municipal Boroughs* „ con la costituzione dei nuovi statuti di città, è in *Gazette, Selfgovernment*, § 162.

amministrazione si foggia, logicamente, sul modello dei consigli amministrativi della moderna società industriale. I tratti caratteristici, che si presentano nella nuova formazione, sono, quindi, i seguenti:

I. La rappresentanza dei contribuenti ha luogo col mezzo di deputati liberamente eletti, i quali, distinti dagli antichi uffici comunali, ricevono ora anche le nuove denominazioni di *town councillors* nelle amministrazioni cittadine di *guardians of the poor* nell'amministrazione dei poveri, di *waywardens* nell'amministrazione stradale. Siccome il pensiero direttivo della rappresentanza parte dall' "interesse contributivo", il diritto di voto spetta ad ogni *occupier* di un fondo, il quale contribuisca alle spese comunali. E poichè, non calcolando gli oneri personali d'ufficio, il solo interesse delle imposte è quello che decide, il diritto di voto si gradua all'incirca secondo la misura delle imposte. A tenore della legge dei poveri, un fondo soggetto all'imposta, del reddito netto di 50 lire sterline, dà diritto ad un voto soltanto; un reddito netto fino a 100 lire sterline a due voti e via dicendo, fino ad un massimo di sei voti. Se il possessore, che ritrae un utile da un fondo, è ad un tempo anche proprietario, gli vengono computati i voti in queste due qualità. Anche per l'eleggibilità si richiede un modesto censo.

Siccome però nella nuova società industriale e nella sua economia finanziaria la potenza contributiva dei piccoli comuni locali non è più sufficiente, così procede di pari passo lo svolgimento delle parrocchie in un complesso di comuni più grandi. La composizione arbitraria e la separazione delle più antiche associazioni comunali, come la loro unione in nuove *Unions*, *Districts* ecc., sono sempre procedute, nel corso della Riforma, senza riguardi. La legislazione dei poveri autorizza un dipartimento centrale a collegare con un'altra ogni parrocchia al disotto di 300 anime allo scopo di eleggere un *guardian*; ad incorporare nei comuni luoghi abitati, che non hanno titolo di comuni; a formare un'*Union* con un numero adeguato di Comuni, senza riguardo ai confini delle parrocchie, dei distretti governativi o delle contee; a modificare od a dividere nuovamente le unioni già esistenti. Facoltà somiglianti sono attribuite dagli atti d'igiene e dalle leggi scolastiche ai dipartimenti centrali, dalla legislazione stradale alle Corti trimestrali dei giudici di pace. La locale associazione comunale si trasforma sempre più largamente in codeste associazioni più vaste e complesse, o in associazioni provinciali. La parrocchia rimane soltanto come distretto elettorale per l'elezione della rappresentanza e come distretto tributario per la riscossione e per l'incasso delle imposte (1).

(1) Seguendo unilateralmente il concetto di una rappresentanza degli interessi nei "Parlamenti locali", (secondo Stuart Mill) si è gradatamente perduto affatto di vista il concetto delle associazioni provinciali e comunali quali associazioni

II. Quale conseguenza della trasformazione dell'amministrazione autonoma in un locale diritto elettorale, deriva la massima successiva della responsabile amministrazione speciale col mezzo di impiegati retribuiti. In un'epoca dominata dalla vita potente della società industriale, il metodo dei "consiglieri amministrativi", elettivi si è trasferito dalle società di azionisti all'amministrazione autonoma economica. Siccome il concetto dell'amministrazione degli interessi domina tutta la nuova formazione, così prevale anche la predilezione sociale per il *voluntarism*. Non si ammette alcuna coazione per esercitare tali uffici elettorali, nè alcuna responsabilità personale per l'esecuzione.

Il *Board* elettivo si limita a prendere deliberazioni e ad esercitare diritti di nomina, — posizione, che doveva apparire alle classi medie

obbligatorie e quali membri dell'organismo dello Stato come pure il concatenamento tra diritti e doveri. Subentrò invece un apprezzamento arbitrario ed oscillante secondo le imposte. Il *General Vestries Act* (58 Geo. III, c. 69) formò, in primo luogo, sei classi di elettori, secondo l'elevatezza dell'imposta. La legislazione dei poveri considera un reddito reale imponibile di 50 lire sterline come base del semplice diritto di voto, censo evidentemente troppo alto, se si vuole mantenere una relazione con quello per il servizio di giurati ed altri doveri personali. Oltre a ciò l'*Hobhouse's Act* accorda un diritto di voto generale ed uguale nei grandi comuni. Nell'amministrazione dei poveri, i diritti di voto aumentano di 50 in 50 lire sterline di reddito, fino a sei voti. Nei *Boards* dell'amministrazione stradale e nelle deliberazioni comunali secondo il *General Vestries Act*, i diritti di voto aumentano di 25 in 25 lire sterline, fino a sei voti. Nell'amministrazione dei poveri, il proprietario di fondi, oltre al fittaiuolo e al pigionante, ha un diritto indipendente di voto con graduazioni analoghe; nell'amministrazione stradale, nell'amministrazione d'igiene, nel *General Vestries Act* e negli statuti di città, egli non ha generalmente uno speciale diritto di voto nella sua qualità di proprietario. Ancor più arbitrariamente si determina, nelle leggi speciali, il censo per l'eleggibilità dei rappresentanti. La connessione tra doveri e diritti è già confusa, e cessa affatto in virtù della recente *compounding rates*. Per comodo dell'esattore delle imposte comunali, è consentito primieramente (59 Geo. III, c. 12, § 19) di riscuotere le imposte comunali, invece che dagli affittaiuoli e pigionanti e dai detentori di fondi utili, dal proprietario dei fondi stessi; e questo sistema progredisce continuamente, promosso dalla concessione di un ribasso considerevole ai *Land-lord* contribuenti. Dopo alcuni decenni era già sparita dagli elenchi dei contribuenti la maggior parte dei piccoli *occupiers*, e subentrata la massima di un estimo "come se egli pagasse le imposte", e di una garanzia sussidiaria nel caso di insolvibilità da parte del *landlord*. Sciogliendosi con ciò persino il nesso reale di quelli che fanno parte dell'associazione comunale, spariscono pure le adunanze comunali ed ogni associazione personale per scopi elettorali. Il sistema del voto segreto prevale sempre più completamente; e, per risparmiare agli elettori la fatica di trovarsi insieme, si ricorre, sempre più uniformemente, al sistema delle *nominations*, usato prima nell'ufficio dei poveri. I nomi dei rappresentanti da eleggersi sono stampati, da quelli che se ne danno la pena, su apposite schede dispensate da un inserviente comunale. L'elettore indica, con un segno accanto al nome, i membri che gli sono accettati. Tali segni su una scheda, ritirata pure dall'inserviente comunale, costituiscono l'ultimo avanzo di una attività personale, sulla cui base consistevano in Inghilterra, fin dal medioevo, i comuni e lo Stato!

tanto indipendente, come quella delle classi dirigenti si esercitava esteriormente nel *Selfgovernment* cogli *orders* e col *patronage*. Invece, tutte le determinazioni dei rapporti essenziali (come i bisogni d'un povero, i bisogni di riparazione d'una strada, il pericolo d'una località nei riguardi della salute pubblica, ecc. ecc.) vengono affidati ad impiegati subalterni retribuiti, come pure la responsabilità per l'esecuzione delle leggi e dei regolamenti amministrativi. Per le materie più importanti di questa attività, la legge prescrive, direttamente, la nomina d'impiegati retribuiti; in ogni materia, accorda ai *boards* elettivi di rimettere agli impiegati retribuiti tutti gli affari speciali faticosi e determinare liberamente i loro stipendii. Siccome l'accettazione dell'elezione al consiglio amministrativo è libera e le deliberazioni dei *boards* vengono prese liberamente, senza alcuna responsabilità personale (come è statuito espressamente dalle recenti leggi), la responsabilità personale doveva passare ora agli impiegati nominati dai *boards*. In luogo di responsabili uffici onorari, abbiamo i funzionari retribuiti del *board*. Un ufficio così subordinato non poteva più essere esercitato, effettivamente, come un ufficio onorario. Il recente sistema conduce perciò, dove è esteso, allo scioglimento ed alla cessazione di tutti gli uffici onorarii e trascina dietro a sè, contemporaneamente, l'antico ufficio dei *Constables*. Con l'introduzione forzata dei *Constabulary* retribuiti (anno 1856) gli *High Constables* dei distretti ufficiali ed i *Petty Constables* delle parrocchie sono spogliati di tutti i loro doveri di polizia ufficiale e aboliti, praticamente, da una legge successiva, mentre rimane al beneplacito delle associazioni comunali la nomina di impiegati di questo genere. Al posto degli ispettori dei poveri sono subentrati, negli affari dei sussidii e della contabilità, i segretarii provinciali retribuiti dell'amministrazione dei poveri e 12 classi secondarie di impiegati remunerati. E così avvenne nell'amministrazione stradale e nell'amministrazione sanitaria. Ne risultò un corpo di gendarmeria di pressochè 30.000 uomini, ed un personale d'ufficio e di servizio quasi altrettanto numeroso nelle diverse amministrazioni comunali. Ma appunto per ciò, i *boards* perdettero l'indipendenza giuridica e morale e la stabilità del *Selfgovernment*.

I consiglieri amministrativi eletti e rapidamente mutabili non possono essere organi dell'applicazione della legge; quindi, non esercitano veruna specie di giurisdizione amministrativa.

In generale, nei *boards* semplicemente elettivi, non si trovano lo zelo, la conoscenza degli affari, la coscienza del dovere, e l'indipendenza del *Selfgovernment*.

Le elezioni, col sistema delle schede elettorali, cadono nelle mani delle camorre; i contribuenti per abitudine se ne disinteressano, per ritornare di quando in quando, in sèguito all'aggravio delle imposte, dalla loro indolenza all'agitazione, o dall'agitazione all'indolenza.

Peggio ancora sono riuscite le nuove istituzioni nella rilassata compagine della metropoli, apparato mostruoso per la nomina di

impiegati d'un accentramento che tutto trae a sè, in mezzo all'indifferenza crescente delle masse elettorali, nelle quali non è traccia veruna d'un risveglio del patriottismo loro mancante. Il tentativo di formare, con l'elezione dei *boards*, consiglieri comunali superiori per i distretti maggiori, venne salutato da principio come assai promettente, ma si addimostrò bentosto affatto manchevole. In sèguito alle elezioni accumulatesi le une sulle altre, e in sèguito al tenue interesse dei contribuenti alla formazione successiva, questi diventano tanto più stranieri alle autorità supreme, che non è loro accordato "verun controllo sufficiente", su queste corporazioni. D'altra parte, l'interesse del maggior numero si fa valere di continuo, nell'amministrazione degli interessi, come il più forte; il *board* supremo si sente subito autorità superiore in tutti gli affari e concentra in sè senza riguardi i diritti degli inferiori come un'amministrazione di prefettura. L'esperienza di questa tendenza centralizzatrice si è fatta in così larga misura nel *Metropolitan Board of Works*, col suo apparato burocratico, che non si raccomanda di certo uno sviluppo maggiore secondo questo sistema, sebbene se ne può prevedere la continuazione in un tempo assai prossimo (1).

III. La massima dell'immediato controllo da parte dello Stato nel campo dell'amministrazione autonoma di nuova formazione era la conseguenza inevitabile della ricostruzione dal basso in alto. La classe dirigente nella Camera alta e nella Camera bassa inglese, per quanto cedesse prontamente alle prime esigenze dei contribuenti invocanti sempre nuove elezioni, rimase tuttavia conscia, che "l'interesse locale", ed il *voluntarism* non bastavano a stabilire sovranamente le amministrazioni comunali. La riscossione e l'impiego delle imposte comunali obbligatorie possono avvenire soltanto secondo precise norme legali. Il consenso o il diniego, la forma e la misura del sussidio ai poveri non poterono rimanere dipendenti dalla libera volontà d'un *board* locale. L'amministrazione igienica, l'edilizia, l'amministrazione stradale e la

(1) La forma normale del *voluntarism* nell'amministrazione comunale è rappresentata dai *boards* elettivi delle associazioni dei poveri: un *Chairman* scelto a piacere è mutato *ad libitum*, precisamente come i *guardians*, i quali accettano o rifiutano l'ufficio a loro piacimento e a loro piacimento nominano gl'impiegati retribuiti, con stipendii e licenziamenti secondo loro aggrada (ove all'autorità suprema non piaccia disporre altrimenti). Dove gli antichi doveri relativi all'ufficio personale e ad un servizio pure personale sussistono ancora nella moderna Inghilterra, si mutano in un obbligo apparente, come il servizio di giurati nello statuto urbano del 1835, statuto, che dell'intera lista dei cittadini forma la lista originale per il servizio dei giurati, sebbene la grande maggioranza dei contribuenti minori non possa mai prestare servizio di giurati e perciò non sia neppure invitata a farlo.

Si trattava precisamente di mantenere in vigore un'apparente eguaglianza, per stabilire un uguale diritto di voto. Con le *compounding rates*, il dovere del pagamento delle imposte diventa del pari una massima apparente, secondo la quale l'*occupier* vota "come se egli pagasse un'imposta". Le teorie democratiche ritor-

scolastica abbisognano di precise norme legali per la loro collisione continua colla libertà della persona e della proprietà e coi diritti di famiglia. Se i concetti predominanti delle *middle classes* miravano soltanto ai *boards* elettivi, gli organi responsabili per l'esecuzione delle leggi amministrative esistenti dovevano rimanere soggetti alle autorità dello Stato, tanto personalmente quanto nel loro servizio.

Per il potere d'ispezione e per quello disciplinare necessario a questo personale, mancava però in Inghilterra una stabile autorità provinciale o distrettuale. Le Corti trimestrali e quelle speciali dei giudici di pace non si volevano riconoscere come suprema istanza, perchè le istanze del *Selfgovernment* erano troppo connesse alla posizione dominante della *Gentry*. E questa per lo appunto venne, ora, combattuta dalle classi medie, il cui sforzo per ottenere gli stessi diritti non comportava una subordinazione. Si poteva perciò prendere soltanto la decisione, di ammettere i giudici di pace quali "membri *ex officio*", colle stesse facoltà, nei *boards* di nuova formazione, non però quali autorità amministrative superiori. Tuttavia, anche per motivi positivi, non sembrarono adatte in questa materia le Corti dei giudici di pace. Lo spirito ed il procedimento degli affari nei decreti dei giudici di pace erano tanto confusi colla giurisdizione amministrativa, che per le nuove esigenze delle amministrazioni dei poveri, dell'igiene, dell'edilizia e delle scuole non si poteva procedere colle rigide forme della giurisprudenza. Le norme di queste amministrazioni si dovevano formare sperimentalmente, in seguito alla prova di alcuni decenni, con regolamenti, prima di consolidarle in nuove leggi amministrative. Se il procedimento usuale degli affari dei giudici di pace opponevasi a coteste forme amministrative, non meno contraria era personalmente la *Gentry* dei giudici di pace ad un procedimento, nel quale i *Clerks* e gli impiegati contabili diventarono ben presto l'anima dell'amministrazione. I giudici di pace, nella loro autorità consueta, non considerarono affatto come loro incarico di occuparsi

nano con ciò all'antico principio che riduceva i diritti onorarii politici a diritti innati dell'individuo. Ogni obbligo personale di assumere uffici onorarii rimane una menzogna, quando si applica a tutti gli abitanti senza distinzione. Anche per questo motivo, il sistema del *voluntarism* doveva condurre sempre più largamente al conferimento popolare di diritti elettorali immuni da doveri ed al rimedio opportuno della nomina di impiegati salariati per l'effettiva direzione del servizio. La classe dirigente, nella posizione mutabile delle sue amministrazioni di partito, si vide d'ordinario, fin dai *bills* di riforma del 1832 e del 1867, in condizione di ottenere, in virtù di leggi di questa specie, una maggioranza nella Camera bassa. Un censo, giuridicamente sostenibile, per le elezioni comunali si potrà stabilire soltanto, ove il diritto di voto venga conferito a coloro i quali possono adempiere veramente il servizio di giurati ed assumere gli uffici comunali. Ai contribuenti maggiori questo obbligo può essere imposto incondizionatamente; ai contribuenti minori in una cerchia molto ristretta, a quelli, i quali possono o vogliono prestare veramente un servizio personale. Il sistema prussiano delle tre classi di elettori contiene forse un esempio utile per l'avvenire.

di questi subordinati affari isolati; facevano, relativamente, poco uso della loro partecipazione *ex officio* ai *Boards*; si limitavano piuttosto, rimanendo aristocraticamente in disparte, ai loro *orders* ed ai loro atti di giustizia amministrativa.

In causa di questi rapporti, si ristabiliva in Inghilterra, in certa misura, il sistema dei commissarii regi dei tempi anglo-normanni, colla loro dipendenza dalla *Curia regis*. Gli impiegati subalterni, che hanno la responsabilità dell'amministrazione secondo le leggi ed i regolamenti, soggiacciono ad ammende perentorie, "nel caso che essi non obbediscano alle istruzioni dell'autorità centrale," e possono essere licenziati dalle medesime autorità centrali.

La contabilità competente per l'amministrazione economica è controllata da impiegati di contabilità retribuiti (*auditores*), colla facoltà di esaminare tanto la legalità quanto l'opportunità di ogni spesa e di annullare le spese illegali od inopportune.

Il collegamento necessario coll'amministrazione centrale è mantenuto con ispettori ambulanti dello Stato, che devono prendere conoscenza di continuo del procedimento dell'amministrazione, tanto nel suo complesso, quanto nei suoi particolari, riferire e compiere tutte le indagini necessarie.

L'ufficio centrale consta anzitutto, nell'amministrazione dei poveri, di una direzione, che si unisce più tardi ai rami omogenei degli affari secondo il nuovo sistema in una specie di ministero dell'interno per gli affari locali (*Local Government Board*), mentre l'amministrazione scolastica trova la sua direzione centrale in una nuova sezione del *Privy Council*. All'ufficio centrale è accordata oramai, in misura molto vasta, la facoltà di emanare regolamenti, che hanno forza di leggi, un largo diritto d'ispezione suprema, colla facoltà di intromettersi anche nei casi speciali, come pure un diritto di decisione quale istanza suprema per i ricorsi, che si producono nell'amministrazione dei poveri e in quella dell'igiene, per una decisione definitiva delle controversie di contabilità ed alternativamente con l'istanza giuridica di controllo deve altresì decidere sugli aggravi controversi dei poveri e sulle contribuzioni relative.

Ne risulta così un nuovo sistema dell'amministrazione interna, accanto al quale il *Selfgovernment* superiore si riduce alla giurisdizione tributaria e ad una complementare azione di polizia. Senonchè, a cagione delle continue relazioni vicendevoli dell'amministrazione interna, il recente sistema reagisce anche sull'antico dominio del *Selfgovernment*. Sino a che gli impiegati esecutivi subalterni non sono più impiegati parrocchiali negli uffici onorarii, ma vengono suppliti da impiegati d'ufficio e da impiegati subalterni del pari retribuiti, il diritto di nomina compete allo Stato, ed i nuovi *boards* pretendono un diritto di deliberazione nell'interesse dell'amministrazione economica. Lo Statuto sull'ordinamento urbano del 1835 contiene già la "divisione dei poteri," indicata più sopra. Mentre

però l'ufficio dei giudici di pace perde in misura sempre più larga la coesione personale con gli uffici onorarii dell'amministrazione parrocchiale, si manifesta anche nell'amministrazione di polizia, nell'amministrazione militare e nelle materie connesse un bisogno di estendere il potere ministeriale di regolamento ed il diritto dello Stato ad una ispezione suprema. Con un procedimento evolutivo inverso, i sistemi amministrativi dell'Inghilterra e della Germania conseguono con ciò una più stretta affinità di formazione. Mentre l'Inghilterra toglie sempre più dal sistema amministrativo tedesco, in Germania predomina la tendenza contraria, di completare, cioè, l'antico sistema amministrativo cogli uffici onorarii e di dare, nelle autorità collegiali, con l'ammissione dell'elemento cittadino, all'amministrazione costituzionale dello Stato la stabilità di una vera " giurisdizione amministrativa „.

I " controlli del diritto amministrativo „ conseguono così la forma complessa che verrà esposta nel seguente capitolo.

APPENDICE. — La tendenza di tutte le classi chiamate recentemente a prendere parte al governo dello Stato si limita da principio ad una partecipazione alle deliberazioni dell'amministrazione autonoma economica. La rivoluzione francese ha eretto queste tendenze a sistema fondamentale di tutto l'insieme. Siccome la società industriale, sotto il nome di " amministrazione autonoma „, intende le elezioni di un *board* comunale, non già l'obbligo d'un servizio personale negli uffici responsabili per l'esecuzione delle leggi amministrative, alle associazioni obbligatorie del *Selfgovernment*, sottentra, dal basso all'alto, un sistema di consiglieri amministrativi per gli affari economici. Sorsero di tal modo i *Conseils* francesi, colla loro triplice graduazione di rappresentanza municipale, distrettuale e dipartimentale, mentre i faticosi uffici responsabili non erano desiderati da alcuno e gli affari dello Stato vengono perciò deferiti alla prefettura nell'amministrazione del dipartimento, del circondario e del comune. Il concetto di una suprema amministrazione autonoma è rimasto estraneo, fino ai tempi più recenti, alle idee francesi.

Un'influenza decisiva hanno acquistato queste formazioni anche nella Germania occidentale, fin dove si estende la diretta influenza della legislazione francese e l'influenza indiretta delle sue imitazioni dal tempo della confederazione renana. Quanto più rapidamente si è compiuto, in queste parti della nazione, il passaggio dallo stato patrimoniale e dall'ordinamento a Stati od Ordini della società al concetto della nuova borghesia e delle nuove istituzioni rappresentative, tanto più profondamente si radica (come nelle *middle classes* d'Inghilterra) il concetto, il quale, nella costituzione comunale, pensa soltanto all'amministrazione economica col mezzo di rappresentanti comunali elettivi, e considera il sindaco come un semplice organo " esecutivo „ della rappresentanza comunale stessa. L'amministrazione, in tale formazione, spetta assolutamente agli impiegati retribuiti dello

Stato, la cui posizione, rispetto alle corporazioni comunali, conduce poscia ad una lite insolubile, tanto più, che il concetto popolare tedesco era abituato fin dall' antichità ad una autonomia dei comuni urbani la più possibilmente vasta. Questo concetto dell'autonomia si mantiene con grande tenacità, specialmente in materia di polizia locale, come " un proprio diritto „ dei comuni. Il contrasto di queste tendenze col legale ordinamento amministrativo dello Stato si risolve soltanto mediante l'illimitato " diritto supremo d'ispezione „, accordato alle autorità dello Stato, che si estende sempre più largamente. L'aspirazione continua di limitare questo diritto d'ispezione e, d'altra parte, di allargare la partecipazione ai diritti elettorali per la rappresentanza comunale, conduce in seguito a continue e crescenti esigenze, a nuovi " ordinamenti comunali „. In alcuni territori della Germania si deve a tale condizione di cose, una grande varietà di " costituzioni comunali „, urbane e provinciali, come pure una competenza svariata delle autorità supreme, per la maggior parte però con gli avanzi rilevanti di un'autonomia e per buona sorte anche colla conservazione di numerosi uffici onorarii e col serio riconoscimento d'un dovere civile di assumere cotesti uffici.

Una forma originale ebbero questi istituti in Prussia. Nel periodo della legislazione di Stein e di Hardenberg, vi si era foggiato un diritto amministrativo strettamente unitario, il quale ha agevolato il passaggio dall'ordinamento delle caste alla libera società industriale in modo prudente, in parte degno d'imitazione. Gli organi di questo diritto amministrativo, nei ministeri, nei governi e nei consigli provinciali, erano costituiti in forma molto oscillante per l'esecuzione della nuova legislazione sociale. Per la vita cittadina, però, l'ordinamento municipale del 1808 aveva trovato un collegamento particolare fra l'amministrazione autonoma autoritaria e l'economica, che associò i concetti fondamentali del *Selfgovernment* con le rappresentanze comunali elettive mediante una specie di unione personale, in un complesso vitale di attività individuali. — Nella campagna, invece, i più antichi uffici dello Stato patrimoniale erano per la maggior parte rimasti, soggetti ad un vasto diritto d'ispezione delle autorità dello Stato e provveduti, per l'esecuzione uniforme, d'una gendarmeria retribuita con un efficace potere esecutivo. — L'aspra opposizione sorta tra città e campagne (nella costituzione comunale, nell'assetto delle imposte e nell'autonomia radicalmente diverse) si complicava ancora per il fatto, che, nelle parti occidentali dello Stato, duravano la costituzione municipale francese e le formazioni miste del tempo della lega renana.

Gli ordinamenti delle provincie e dei circoli, creati su queste basi ineguali sotto Federico Guglielmo III, non trovarono più in questo stato burocratico materia alcuna ad un'amministrazione autonoma superiore, ma soltanto ad un'amministrazione autonoma economica con compiti molto modesti. Per questi uffici, abbastanza semplici da

principio, venne formata però una rappresentanza della popolazione, secondo le classi dei signori, dei nobili, dei cittadini e dei contadini; distinzione, che non corrisponde più alle presenti condizioni del possesso e delle imposte, e perciò non poteva avere nell'insieme l'autorità di "una dieta unita", e nemmeno la forma temporanea d'una rappresentanza nazionale.

Nel passaggio immediato alla moderna costituzione rappresentativa (1848) si manifestò naturalmente una eterogeneità così profonda tra questa e l'ordinamento comunale (sul quale si fondano in realtà lo spirito e l'efficacia di qualsiasi rappresentanza elettiva), che, nello stato "costituzionale", doveva tosto scoppiare una lotta violenta di interessi, che non turbò in così alta misura gli Stati costituzionali della Germania del centro per la loro composizione più omogenea. Questa lotta per la partecipazione al potere ha dominato, fino ai tempi più recenti, anche le idee dell'amministrazione autonoma, sulle quali si credeva di esser d'accordo, mentre, in realtà, si proseguivano opposti intendimenti.

Nei concetti prevalenti nella popolazione urbana, si intendevano per amministrazione autonoma gli attuali *boards* inglesi (e così si dica delle costituzioni municipali francesi); quindi, un'amministrazione autonoma col mezzo di consiglieri comunali eletti dai contribuenti, con un sindaco elettivo, con una certa misura di autonomia.

Le classi dominanti della vecchia società cercarono di conservare ed allargare, anche sotto la legislazione di Stein e di Hardenberg, i diritti derivati dagli antichi statuti urbani — le caste, la polizia fondiaria, i tribunali patrimoniali —, si unirono alle tendenze ancora esistenti per formare nuove corporazioni e per l'autonomia ecclesiastica e trovarono la corrispondente amministrazione autonoma nelle precedenti "caste di provincia e di circolo".

Le due parti erano d'accordo su d'una "amministrazione autonoma", come erano d'accordo di pensare sempre soltanto ai loro diritti, non alle esigenze dello Stato moderno. Democrazia e feudalismo volevano la stessa cosa, ma a beneficio di differenti classi: libere elezioni nel loro seno, libere deliberazioni e diritto di nominare gli impiegati che realmente lavorano.

Badare ai bisogni effettivi dell'amministrazione dello Stato, rimase il compito della burocrazia propriamente detta. Anche questa burocrazia nulla aveva in generale da obiettare contro un'amministrazione autonoma; comprendeva però sotto questa denominazione soltanto "gli affari del comune propriamente detto", non le funzioni dell'autorità dello Stato, che vennero considerate come riservate unicamente alla burocrazia. Anche da questo lato l'amministrazione autonoma doveva perciò limitarsi assolutamente agli affari "comunali", cioè, al dominio dell'amministrazione autonoma economica.

Così, mentre tutti i competenti partiti navigavano verso il sistema dell'amministrazione autonoma economica, ad ogni tentativo di pra-

tica esecuzione, appariva l'opposizione inconciliabile degli interessi. Ora appunto nell'aspra opposizione dei forti partiti, saldamente organizzati, concomitanti nello Stato così formato, naufragò una transazione superficiale; che anzi, dopo un lungo contrasto, dalla iniziativa del governo monarchico derivò un nuovo sistema di amministrazione autonoma suprema; sistema, che non era desiderato da nessun partito, ma nel quale gli sforzi dei partiti trovarono grado grado appagato il contenuto essenziale delle loro pretese. Nel più elevato concetto del nuovo impero tedesco, i partiti consentirono a ciò che era necessario alla vita dello Stato con un presunto "compromesso", e riuscirono così ad un autogoverno superiore molto esteso, con doveri rigorosi, messi a carico di ufficii responsabili, con l'introduzione d'una rappresentanza elettiva dei contribuenti, all'incirca secondo il prototipo dell'ordinamento municipale del 1808. Così ebbero origine le nuove formazioni dell'ordinamento circolare del 1872, successivamente e con maggiori difficoltà, le formazioni superiori del consiglio distrettuale, del tribunale amministrativo distrettuale, del consiglio provinciale, della giunta provinciale e del supremo tribunale amministrativo (1), sui quali si ritornerà quando si tratterà dei controlli amministrativi.

(1) GNEIST, *Ordinamento provinciale prussiano* (ted.), Berlino, 1870. — GNEIST, *L'ordinamento amministrativo prussiano* (ted.), Berlino, 1880.

CAPITOLO III.

CONTROLLI DELL'AMMINISTRAZIONE.

-
- I. *Tutela e controlli giuridici nel diritto pubblico in generale.*
 - II. *A. Controlli amministrativi dell'amministrazione.*
 - III. *B. Controlli giuridici dell'amministrazione.*
 - IV. *C. Controlli parlamentari dell'amministrazione.*
-

SEZIONE I.

- I. *Tutela e controlli giuridici nel diritto pubblico in generale.*

§ 34.

Del controlli e della tutela giuridica nel diritto pubblico in generale.

La tutela giuridica, grazie alla quale ogni diritto diventa effettiva realtà, in causa dell'intima differenza tra le norme del diritto privato e del diritto pubblico, presenta forme ed azioni giuridiche molto diverse.

Nel diritto privato spetta agli interessati far valere le loro ragioni giuridiche individuali col mezzo di un reciproco diritto d'azione altrettanto individualizzato e di ottenere la decisione del potere esecutivo mediante stabili Corti di giustizia, indipendenti dalle idee prevalenti nella temporanea amministrazione dello Stato.

Nel diritto penale, il potere dello Stato medesimo mantiene la osservanza ai precetti assoluti dell'ordinamento giuridico, esercita la azione penale in nome dello Stato, con organi proprii, "per il mantenimento della pace pubblica", garantisce, col mezzo del pubblico accusatore, la libera difesa dell'accusato, e provoca dal giudice permanente una decisione imparziale tra le due parti.

In ambo i domini dell'amministrazione ordinaria della giustizia civile e della giustizia penale, l'esercizio obbiettivo ed imparziale del diritto è il massimo e decisivo punto di vista. I due domini abbisognano, contemporaneamente, d'un controllo amministrativo, affidato all'amministrazione giudiziaria. Ambedue soggiacciono pure ad un controllo parlamentare. Ma tanto i controlli amministrativi, quanto i parlamentari sono subordinati, in questa materia, alla suprema considerazione di una giurisprudenza imparziale.

Il dominio del diritto amministrativo, invece, muove dalle singole norme degli organi del potere dello Stato per tutelare ed agevolare il benessere della società e dell'individuo. La diversità straordinaria

degli scopi abbisogna d'una diversità altrettanto grande nelle forme di questa attività; e richiede appunto per ciò mezzi e sistemi molto diversi, per impedire ogni abuso.

È impossibile, quindi, ricondurre la tutela giuridica nel diritto pubblico ad un sistema di azioni, o più in generale, ad un sistema unitario. Il bisogno e la possibilità d'una tutela giuridica nel diritto pubblico (in luogo dell'auto-difesa nello stato feudale del medioevo) acquistano in generale una forma ordinata soltanto da che i diritti della sovranità dello Stato furono chiaramente determinati con leggi ed ordinanze; in Inghilterra, quindi, soltanto dai tempi della *Magna Charta*, in Germania principalmente coll'emanazione degli ordinamenti organici di polizia dell'impero. Se però lo sviluppo temporaneo di questa tutela giuridica era diverso, gli stati civili europei presentano, nel loro corso ulteriore, punti di vista comuni così numerosi, che il processo di formazione del diritto inglese si presenta, involontariamente, come una dottrina generale della "tutela giuridica nel diritto pubblico".

Prima di accingerci a determinare il sistema dello "Stato secondo il diritto", (*Rechtsstaat*), è indispensabile farci una idea della diversità degli scopi politici e delle azioni, per i quali il diritto amministrativo offre le norme direttive. Sotto questo aspetto, le norme amministrative si distinguono essenzialmente in quattro categorie:

1. Come ordini semplici ed indeterminati dell'ordinamento civile;
2. Come ordini di questa specie relativamente precisi o determinati;
3. Come atti d'assistenza della autorità per tutelare ed agevolare il benessere dei sudditi;
4. Come norme per regolare il servizio interno degli organi amministrativi (1).

I. Gli ordini semplici ed indeterminati dell'autorità dello Stato, che mettono capo alle leggi penali di polizia, trattate già per disteso nel II capitolo, ed al sistema delle "contravvenzioni", prendono il loro abbrivo, d'ordinario (precisamente come le seguenti) dalle norme speciali relative al "mantenimento della pace pubblica", — e da un intervento nei casi speciali. Però l'ordinamento progressivo della vita civile rende questi ordini e questi divieti della vita sociale un continuo bisogno che regolarmente si rinnova. Dagli *interdicta* emanati in casi singoli, deriva poscia (come nella formazione del diritto romano) un *interdictum* per tutti i casi della stessa specie, secondo uno stabile formulario, il quale è diretto al pubblico come un ordine generale ed è, come tale, pubblicato. Hanno origine così quelle numerose leggi penali di polizia e le leggi sui dazii, sulle tasse e sulle contravvenzioni fiscali formatesi analogamente, le quali danno

(1) Alcune forme secondarie, particolarmente graduate, si esporranno nella parte speciale e si tratteranno *per analogiam*.

la loro norma alle *convictions* dei giudici di pace in Inghilterra, come alle innumerevoli sentenze penali dei tribunali di polizia tedeschi nei casi di contravvenzione. Poichè questi precetti all'indirizzo dei sudditi rappresentano soltanto ordinanze compendiate di polizia, sono d'ordinario fin dall'origine gli stessi organi di polizia quelli che comminano le ammende per la loro contravvenzione. Nello sviluppo successivo, anche in questo campo si conseguì in modo abbastanza uniforme, una separazione fra "la giustizia e l'amministrazione". Il sistema delle contravvenzioni si connette oggidì quasi dovunque al sistema del diritto penale. Sul continente, il complesso delle norme penali generali di polizia diventa perfino uno dei capitoli principali dei codici penali, cui si connette poscia una catena di speciali leggi penali di polizia ed una serie ancora più lunga di ordinanze di polizia distrettuale e locale.

Altrove, la legislazione amministrativa suole considerare le "frodi e le contravvenzioni", in materia di dazii, di tasse e di regalie, le contravvenzioni militari, la trascuranza delle sue prescrizioni speciali, ecc., come sezioni della legge fondamentale, secondo norme uniformi, le quali, applicate dai tribunali penali, vengono considerate dai giuristi come parte del diritto penale, mentre rimangono sempre parti integranti del diritto amministrativo, e talune particolarità in queste norme del diritto penale e nel procedimento sono limitate appunto da ciò. Lo sviluppo accurato dell'attuale giustizia penale viene in aiuto specialmente in questa materia. Mentre in Inghilterra i mezzi giuridici contro queste *convictions* si svolsero in qualche modo salutarmente, nel continente la recente legislazione ha provveduto largamente anche ai mezzi giuridici, così che il bisogno di un altro controllo è molto minore. Si può asseverare, che, approssimativamente, la metà del moderno diritto di polizia, delle tasse e di regalia è certo regolata dal sistema delle contravvenzioni; e tanto l'interesse dello Stato, come quello dell'individuo sono garantiti sufficientemente dal procedimento e dalle varie istanze dell'amministrazione del diritto penale. Il sistema delle contravvenzioni ha i suoi limiti determinati soltanto nella natura dell'amministrazione, i cui scopi non si possono per l'appunto raggiungere, in campi molto vasti, col mezzo di questi semplici ordini o divieti (1).

(1) Per semplificazione, giova che il sistema complessivo delle contravvenzioni, che nell'esposizione ulteriore si intreccia di nuovo completandosi maggiormente, venga considerato in questo luogo nella sua integrità.

Il controllo amministrativo, in materia di contravvenzioni, viene esercitato dal punto di vista di una pronta istruzione penale, la quale, nel procedimento moderno di denuncia, è d'ordinario attribuita ad un procuratore di polizia, ad un procuratore del re, ovvero alle autorità finanziarie in materia tributaria, ed è pure esercitato in casi più rari col mezzo di una azione popolare. In Inghilterra, l'azione popolare è rimasta la base normale; ma la legislazione recente ha riservato, in misura crescente, queste istruzioni penali alle autorità di polizia ed alle

All'opposto di questo sistema relativamente semplice, le seguenti materie conservano in generale una forma complicata e propriamente in primo luogo:

II. Gli ordini e i divieti del diritto amministrativo relativi o determinati, i quali risultano dal fatto, che certi scopi dell'amministrazione dello Stato non si possono appunto conseguire con ordinanze semplici ed assolute, ma soltanto con riserva ed a seconda delle circostanze. Ne fanno parte:

1) I numerosissimi ordini di polizia relativamente determinati, nei quali è chiaramente evidente, che la distinzione tra " assoluto " e " relativo " è essa medesima una distinzione molto relativa. Si possono formulare grammaticalmente ordini e divieti, come quelli relativi " ai luoghi d'immondezza dannosi alla salute pubblica ", all' " accumulamento di materiali puzzolenti o dannosi alla salute pubblica ", all' " agglomeramento di inquilini nelle abitazioni, dannoso alla salute ", alla " produzione di quantità eccessive di fumo ", alla produzione di " scoli molesti al pubblico o pericolosi per la salute ", alla " vendita di sostanze alimentari guaste o malsane ", al divieto di " abitare nelle cantine, ecc., ecc., e constatare le relative trasgressioni, come hanno già tentato i *Nuisances Acts* inglesi fino a limiti

finanziarie. L'esercizio conveniente di questa istruzione penale cade poscia nel dominio normale dei controlli amministrativi ed è mantenuto nel suo giusto campo dal Ministero dell'interno e da quello delle finanze, con una opportuna sorveglianza e con una direzione generale. L'interesse giuridico degli individui è protetto sufficientemente dalle forme fondamentali del procedimento penale, specialmente dal diritto di difesa e dagli altri mezzi giuridici spesso copiosamente accordati. A dire il vero, lo stesso severo esercizio delle norme del diritto penale non di rado si estende agli scopi effettivi dell'amministrazione e può condurre ad una severità pedante. Avuto riguardo a ciò, è accordato alle autorità superiori di finanza e di polizia (in Inghilterra spesso anche ai giudici di pace) un diritto di applicare alcune pene, che in questa materia si addentra, in modo anormale, nel sistema autoritario.

Infine anche il sistema dei controlli parlamentari si semplifica pel fatto, che le deliberazioni parlamentari si arrestano dinanzi al dominio dell'amministrazione della giustizia e le questioni decise o da decidersi definitivamente dai tribunali giammai possono essere discusse nel Parlamento. Solo fino a dove l'azione penale non dipende dalle autorità di polizia e da quelle di finanza, il Parlamento è chiamato a censurare un esercizio troppo severo ovvero troppo rilassato di questa azione penale, ed a sollecitare un rimedio generale a disordini provati.

Tutta questa materia presenta una semplicità ed una sicurezza d'applicazione, quale, nelle materie seguenti non si può mai raggiungere. Il che già spiega perchè la legislazione inglese estenda quest'applicazione fino ai limiti del possibile ed anche nelle unificazioni recenti di rado trascuri di annettere varie specie di sanzioni penali alle singole norme dispositive. Colla semplificazione del sistema, anche le recenti leggi amministrative del Continente assumono sempre più questa forma, in quanto gli scopi del diritto amministrativo sieno da raggiungere in qualche modo con ciò. A costo di una interpretazione alquanto larga delle leggi — interpretazione, apparentemente pedante — è raggiunto così effettivamente lo scopo supremo dell'esercizio più imparziale.

quasi assurdi. Ma nella pratica l'ufficio dei giudici di polizia con tali norme, riesce a decisioni contraddittorie. Le norme amministrative, per raggiungere i loro scopi, devono procedere con infinite gradazioni, da un apprezzamento completamente libero degli impiegati ad uno più ristretto, ad altro ancora più ristretto ed infine ad una precisione assoluta dei loro ordini. Oltre di ciò, le esperienze, che si manifestano nella pratica, conducono ovunque al fatto, che esiste una pratica linea di confine, alla quale non si attaglia l'ordine categorico, mentre deve precedere un esame delle circostanze del caso speciale prima che l'ordine venga emanato. Quivi è la linea di confine tra le *convictions* e gli *orders* dei giudici di pace inglesi: linea, che (relativamente in sè) si è determinata con la pratica di molte generazioni, precisamente come in Germania la delimitazione tra la determinazione del fatto delle "contravvenzioni", e le disposizioni di polizia per ogni caso isolato. Se la vita odierna richiede un aumento dei casi di contravvenzione per garantire la vita sociale e comune, la tendenza alla libertà del movimento sociale, alla libertà della proprietà, al libero sviluppo dell'attività industriale determina d'altra parte la più prudente redazione relativa di numerosi ordini di polizia, per rendere possibile, nel caso concreto, una più giusta tutela degli interessi opposti.

2) Hanno carattere di ordini e di divieti condizionati anche quelle norme di polizia dalle quali derivano la lunga catena delle concessioni di polizia per certe industrie e per certe professioni, gli assenti nel campo dell'edilizia e le analoghe "approvazioni", di polizia. Ad impedire gravi pericoli, e nell'interesse del benessere pubblico, devono essere imposti alla libertà illimitata della proprietà e del lavoro industriale nella vita civile limiti diversi. L'individuale arbitrio industriale è limitato da divieti legali, l'esercizio dell'industria o della professione e le norme per gli affari particolari sono collegate a condizioni preliminari, formulate in modo speciale, le quali esigono un'accurata constatazione delle qualità personali, come pure delle circostanze del caso isolato ed una giusta ponderazione degli interessi opposti, che si può conseguire soltanto a sufficienza col mezzo di disposizioni per singoli casi (*order*).

3) Alle prescrizioni del diritto amministrativo, relativamente determinate e condizionate, appartiene altresì tutta la materia delle tasse sulla vendita, mentre i dazii e la maggior parte delle imposte "indirette", sono determinate con fattispecie d'una contravvenzione, e perciò si possono comprendere tra i controlli giuridici dell'ultimo sistema. Nelle così dette imposte dirette dello Stato, non si tratta soltanto, di frequente, delle esecuzioni e degli sgravii di classi speciali, ma altresì di una determinazione relativa del bisogno e di un estimo, sempre relativo, dei valori imponibili e del reddito personale. La determinazione dell'obbligo di pagare le imposte ha luogo perciò in questa materia col mezzo di un ordine speciale

(*order*), e, secondo il sistema inglese, l'intero sistema delle imposte comunali è trattato a questa maniera.

Norme analoghe valsero anche per la verifica dell'obbligo al servizio militare, finchè si ebbe praticamente in Inghilterra un obbligo generale per il servizio militare. E valgono tuttora per l'obbligo di fornire gli alloggi militari, per le requisizioni degli animali da tiro e per analoghi oneri dei cittadini, in ispecie per l'obbligo di assumere gli uffici onorarii urbani.

Il carattere comune di questi ordini nel caso speciale è la loro collisione immediata colla libertà della persona e della proprietà, un attrito continuo del potere dello Stato con la sfera giuridica propria dell'individuo. Questa classe di decreti amministrativi si può designare col nome di "decreti onerosi", decreti oppressivi e restrittivi o simili. La denominazione di "disposizioni coercitive d'amministrazione", può essere scelta per l'esposizione ulteriore, dalla quale risulterà perchè appunto in questa materia fu necessaria una serie di controlli speciali, sviluppati colla massima cura.

III. Una terza materia dell'azione amministrativa si può designare col nome di ordinanze d'assistenza. A differenza del diritto penale, il diritto amministrativo non mira soltanto ad allontanare un male (*Malefizordnung*), ma altresì a conseguire negli svariati indirizzi un bene per i sudditi (*Benefizordnung*). Il potere dello Stato garantisce la diretta tutela e l'aiuto contro le forze naturali, contro l'autorità degli Stati esteri e dei loro sudditi, nella sua qualità di polizia che provvede ad una difesa attiva contro gli attacchi illegali, come per impedire le malattie contagiose, le epizootie e via dicendo. Già la più antica polizia per il maggior benessere del maggior numero riconosceva anche un'assistenza dei poveri, un ufficio per la sicurezza e la praticabilità delle strade pubbliche ed analoghe facilitazioni utili al benessere generale. Lo sviluppo progressivo dello Stato moderno, dall'antica polizia pel bene pubblico ha svolto un governo positivo del benessere e della civiltà, per il quale si usò sempre più largamente l'antica denominazione di "Polizia". In questa evoluzione ulteriore, lo Stato procura — con l'autenticazione della condizione delle persone, con le disposizioni sugli ammalati, con gli ospedali, con le disposizioni sui mentecatti, con quelle sull'istruzione e con altri provvedimenti umanitarii della forma più svariata — di promuovere positivamente il benessere de' suoi sudditi, e ne rende accessibile a ciascuno, con certe restrizioni, il maggior godimento. La previdenza dello Stato si esprime qui con disposizioni precise sempre più numerose. la cui applicazione ha d'uopo alla sua volta di una sanzione, ora secondo il sistema delle contravvenzioni, ora con disposizioni speciali. A questo punto si può parlare altresì di un "diritto", dei sudditi all'assistenza dello Stato, ma, indubbiamente, questo diritto ad un' "assistenza", è specificatamente differente dal diritto ad una tutela giuridica contro le illegali disposizioni coercitive con le loro

continue usurpazioni nella cerchia giuridica individuale. Nella costruzione della giurisdizione amministrativa la vasta materia delle disposizioni sull'assistenza pubblica forma un istituto speciale.

IV. Una quarta classe di Atti amministrativi è formata dalle ordinanze per le norme del servizio interno degli organi dello Stato; ordinanze le quali, come disposizioni interne (*Interna*) dell'amministrazione, non riguardano d'ordinario l'azione giuridica dei privati che stanno fuori dell'amministrazione stessa; vengono quindi emanate altresì col mezzo di regolamenti, che non abbisognano d'una pubblicazione più vasta. Anche queste norme speciali hanno d'uopo di controlli amministrativi, e soggiacciono ad un generale controllo parlamentare, mentre non occorre, comunemente, un controllo giuridico per la tutela dell'azione giuridica individuale in questa materia e perciò neppure cadono nel dominio della giurisdizione amministrativa. Soltanto dove la prammatica del servizio ha a che fare specialmente (come adempimento d'un generale obbligo civile) colla burocrazia onoraria, possono essere anche in questa materia presentate speciali ricorsi, per ottenere una superiore decisione quasi giurisdizionale ed anche essere determinate speciali contravvenzioni.

Il carattere comune delle materie esposte nei §§ II, III e IV (a differenza delle contravvenzioni) è che queste norme amministrative sono dirette agli impiegati mediati od immediati dello Stato. Sono istruzioni che si devono applicare in casi speciali, previo esame delle circostanze del fatto, norme intese a regolare l'azione delle autorità. L'azione dell'autorità dello Stato apparisce qui nella forma normale di *Order*, di decreti, di disposizioni; azione, che viene affidata, nell'esercizio quotidiano, agli organi subalterni esecutivi del volere superiore, con quelle modificazioni, che nei casi urgenti possono essere determinate dall'impiegato che dà l'ordine, e può anche eseguirlo, o vengono eseguite da quello che deve applicarle sotto la propria responsabilità, salva la ratifica o la revoca da parte dell'impiegato che ha dato l'ordine. Mentre in materie di contravvenzioni, l'azione amministrativa si limita ad una requisitoria penale (lasciando la constatazione del fatto e il giudizio relativo al magistrato), l'ufficio amministrativo esercita, in questa materia, un'azione positiva, mediante "decisioni", che si rinnovano quotidianamente, e comprendono, per gl'impiegati che danno l'ordine, le due considerazioni:

1) Se l'ordine o la norma da emanarsi sieno di competenza dell'impiegato e della sua sfera d'ufficio;

2) Se esista nella legge motivo sufficiente per la norma e se questa corrisponda, per forma e misura, a determinate circostanze, mentre l'impiegato esecutivo può venire chiamato per primo responsabile soltanto dell'esatta esecuzione dell'ordinanza.

Questa forma dell'azione amministrativa rende tanto necessario quanto malagevole un controllo dell'azione stessa; parte a motivo della non comune frequenza e molteplicità degli atti da controllarsi,

parte a motivo della molteplicità degli interessi cui si deve avere riguardo.

È innanzi tutto evidente, che il sistema fondamentale del diritto d'azione (*Actionenrecht*) non può essere trasferito, dal diritto privato, ad un'azione degli organi amministrativi che si manifesta quotidianamente sotto mille forme, ed ha d'uopo anzi di vasti e molteplici controlli indipendenti dall'interesse personale, per mantenere una tale azione dell'autorità nel suo indirizzo legale e preciso.

L'interesse dello Stato è quello che stabilisce, nel diritto amministrativo, le massime della sua propria azione, non già l'interesse individuale; l'interesse dello Stato esige appunto questa salda norma, che si può effettuare soltanto col mezzo di una vigilanza continua sul personale degli impiegati (disciplina) e sulla loro azione d'ufficio (con adatte ispezioni), e, dal lato finanziario, mediante una serie di controlli di contabilità.

La disciplina, come le ispezioni, non sono però sicure: anzi sono soggette alla possibilità di arbitrii, specie nello Stato parlamentare, per il conflitto di interessi dei partiti politici e locali. Al contrario, si ha una garanzia nell'azione collettiva di più impiegati amministrativi; quindi, nel principio della collegialità delle autorità amministrative, che diventa intelligibile soltanto dal punto di vista del controllo, non già dal punto di vista del semplice atto esecutivo. Lo sviluppo storico della collegialità nell'ufficio dei giudici di pace è stato esposto più sopra (§ 30), ma ebbe applicazioni ancora più generali. La massima della collegialità risponde dovunque a due punti di vista fra loro differenti;

1) Essa deve servire a garantire la molteplicità della ponderazione nei più importanti Atti amministrativi, sia dal punto di vista dell'opportunità intrinseca, sia dal punto di vista della varietà degli interessi da essi toccati, sia nella considerazione delle conseguenze dell'Atto amministrativo in un lontano avvenire. Queste deliberazioni collegiali si designano col nome di " affari conclusivi " (*Beschlus-sachen*) e comprendono tanto gli Atti dell'amministrazione autonoma economica, quanto quelli dell'ispezione dello Stato.

2) Ma la collegialità deve anche servire all'esame imparziale e spassionato della dubbia legalità di un atto amministrativo, per impedire le influenze politiche e locali dei partiti sulle deliberazioni, per le quali il sistema della collegialità, dopo le esperienze della costituzione giudiziaria, presenta la garanzia più anticamente sperimentata. In Germania gli affari assegnati a corpi collegiali, sotto questo punto di vista, sono designati (come in Francia) col nome di " affari di contenzioso amministrativo ".

Il sistema della collegialità, con tutte queste integrazioni, si mostra ormai nelle seguenti gradazioni:

1) Nella forma più semplice di un'azione collettiva di due giudici di pace o di due *Deputy Lieutenants* in una *petty session*. Esso

forma il passaggio al sistema collegiale propriamente detto, ed è frequente, ovunque, in Inghilterra, applicato agli *Orders* od alle *Conventions*, come controllo, il quale riesce tanto più efficace, quanto più è stato posto nell'infimo grado dell'ordinamento. È evidente, frattanto, che questo sistema è applicabile soltanto con un gran numero di impiegati superiori, i quali abbiano una posizione politica e sociale insieme; e perciò può considerarsi come una particolarità specifica del sistema inglese;

2) Deliberazioni nei collegi dei distretti ufficiali minori, *Special Sessions*, applicati essenzialmente agli affari risolutivi;

3) Deliberazioni nei vasti collegi delle *General and Quarter Sessions*, applicati ugualmente agli affari risolutivi come pure gli affari di contenzioso;

4) Una deliberazione nel supremo tribunale del Regno, nella sua qualità di suprema istanza d'appello, applicabile a seconda della natura degli affari, in modo poco diverso di quanto avviene nelle dubbie questioni giuridiche.

Questa azione dell'autorità, così regolata nell'interesse del potere dello Stato, ha però contatti quotidiani coll'azione giuridica dell'individuo, per la cui tutela è stabilita l'amministrazione ordinaria della giustizia civile e penale. Questa tutela giuridica dei tribunali, nel suo continuo esercizio indipendente dall'amministrazione, serve già di per se stessa ad impedire le ingerenze dell'amministrazione in questa cerchia giuridica, — serve ad un tempo, nel suo molteplice incrociarsi colle materie amministrative, quale controllo per l'interpretazione delle leggi amministrative nel loro vero senso — mentre viene ad esercitare, in forma consimile, una " giurisdizione amministrativa ", nello stesso organismo amministrativo.

Nello Stato costituzionale si aggiunge infine un interesse complessivo della Società all'esercizio del diritto amministrativo nel suo vero senso, mediante l'organo del Parlamento.

Apparisce con ciò un triplice ordinamento di questi controlli:

- 1) Controlli amministrativi nell'interesse del potere dello Stato;
- 2) Controlli giuridici a tutela dell'azione giuridica individuale;
- 3) Controlli parlamentari nell'interesse complessivo generale della Società;

Queste tre parti del sistema di controllo esercitano una continua azione reciproca, e si completano a vicenda l'una con l'altra, formando, negli Stati civili d'Europa, con la stessa interpretazione fondamentale di Stato e società, il seguente sistema abbastanza omogeneo (1).

A. Col nome di controlli amministrativi noi designiamo gli istituti dell'amministrazione dello Stato stabiliti nell'interesse dello Stato

(1) Della formazione inglese dei controlli amministrativi si parla al § 35; di quella dei controlli giuridici al § 36; di quella dei controlli parlamentari al § 37.

stesso, per garantire l'esecuzione uniforme, nella sua vera espressione, della volontà dello Stato, parte con l'azione sulla persona, parte con l'azione sulle norme relative agli impiegati e, propriamente, nel triplice senso:

1) Col potere disciplinare (*persönliche Aussichtsinstanz*), che, sotto comminatoria del licenziamento o di un'ammenda, ottiene l'adempimento del dovere e l'obbedienza, da parte dell'impiegato, secondo i comandi e le disposizioni de' suoi superiori;

2) Col potere d'ispezione, propriamente detto, (ispezione amministrativa, *geschäftliche Aufsichtsinstanz*), in virtù del quale l'autorità suprema, *adjurandi, supplendi, corrigendi causa*, si riserva di intervenire nelle disposizioni date dagli impiegati inferiori;

3) In modo speciale, coi controlli sulla contabilità, (*Rechnungscontrole*) per la tutela dell'entrata e dell'uscita del pubblico denaro nelle singole amministrazioni.

B. Col nome di controlli giuridici designiamo quelle disposizioni dello Stato, con cui la cerchia giuridica individuale dei sudditi viene garantita contro la trasgressione e la mala applicazione delle norme amministrative. Giovano a ciò:

1) I tribunali civili, con la denuncia civile per la tutela dei diritti privati derivati da "titoli speciali", con le denunce fiscali e coi ricorsi contro gl'impiegati per trasgressione dei loro poteri d'ufficio;

2) I tribunali penali ordinarii, i quali, con le loro sentenze sulle negligenze d'ufficio, sulla resistenza colpevole contro l'autorità ed altri delitti di Stato, ottengono forzatamente la conservazione della competenza e la giusta interpretazione delle leggi amministrative; ma che poscia, in misura molto più vasta, col sistema delle contravvenzioni, applicano le leggi penali di polizia, delle imposte, dei dazii, delle poste ed altre leggi fiscali;

3) L'istanza d'appello delle autorità collegiali dell'amministrazione (rispettivamente al Consiglio di Stato, alla Corte suprema di giustizia, ovvero a tribunali amministrativi particolari); istanza d'appello, diretta a garantire su domanda della parte, l'esercizio legale delle norme amministrative.

C. I controlli parlamentari hanno pure il triplice indirizzo:

1) Di controlli particolari rivolti contro speciali abusi amministrativi, con l'esame e la discussione di petizioni, con proposte, indirizzi e interpellanze;

2) Di controlli generali, i quali si esercitano con la cooperazione del Parlamento nel fissare i bilanci dello Stato od *ex post*, con la revisione dei consuntivi, ed assicurano il mantenimento delle norme del diritto amministrativo;

3) Quale sussidiario mezzo giuridico straordinario, infine, colla riserva di mettere in stato d'accusa un ministro con un voto del Parlamento.

APPENDICE. — I sistemi amministrativi dell'Inghilterra e del Continente offrono la stessa triplice forma di controlli. Ovunque la gerarchia burocratica s'è formata originariamente, in modo abbastanza uniforme, secondo il prototipo del diritto canonico. Ovunque la competenza dei tribunali ordinarii è analogamente limitata all'amministrazione. Ovunque i controlli parlamentari hanno conseguito lo stesso carattere fondamentale. In particolare però, nel passaggio dai giurati ai giudici togati e nella separazione della giustizia dall'amministrazione, che seguì grado grado, — si ebbero nel Continente alcune diversità notevoli nella delimitazione e nella formazione dei controlli. In Germania specialmente, lo sviluppo incompleto degli Stati medii e minori fu cagione di importanti differenze. Ad un parallelo col sistema inglese si presta perciò molto meglio quello Stato tedesco che ebbe un suo proprio diritto amministrativo, cioè il Regno di Prussia.

A. I controlli amministrativi dell'amministrazione appariscono sviluppati completamente:

1) Nel potere disciplinare, esercitato in modo uniforme verso tutto il personale (inclusi gl'impiegati comunali nell'esercizio delle funzioni di Stato), per quanto moderato, nell'interesse della burocrazia, dalle autorità collegiali superiori e da un procedimento regolati legalmente;

2) Nell'istanza d'ispezione amministrativa, che, in Prussia, si è formata in modo uniforme, come trasferimento di un diritto di decisione dagl'impiegati subalterni alle autorità superiori;

3) Nel controllo contabile, che, sotto la direzione della suprema Corte dei conti, ha conseguito per tempo un ordinamento esemplare.

B. Il controllo giuridico per la tutela dell'azione giuridica individuale, come in Inghilterra, trovasi essenzialmente in ciò, che i tribunali ordinarii sono destinati alla tutela del diritto privato ed all'esercizio del diritto penale. In ciò è riposto indirettamente l'obbligo dell'amministrazione di non uscire dai suoi limiti legali. Direttamente la decisione dei tribunali poteva venire estesa altresì ad alcune speciali materie amministrative. Analogamente poteva essere data infine, alle autorità amministrative, una forma consimile alla posizione, alla competenza ed alla procedura dei tribunali. Apparisce con ciò anche in Prussia la trisezione inglese:

1) I tribunali civili, che limitano il diritto amministrativo colle azioni civili in casi speciali, colle *actiones fisci et adversus fiscum*, mediante le azioni di rivalsa contro gl'impiegati;

2) Gli ordinarii tribunali penali, come controlli del diritto amministrativo col mezzo delle sentenze penali per trasgressioni d'ufficio, col mezzo delle loro decisioni sulle opposizioni colpevoli contro i superiori ed altri delitti di Stato, e, in più vasta misura, in materia di contravvenzioni di polizia, di tasse e d'altre materie;

3) Direttamente, come controllo giuridico del diritto ammini-

strativo, era stabilita, nell'amministrazione prussiana più antica, la facoltà di ricorso alle autorità provinciali collegiali ed al Consiglio segreto di Stato; della quale non altro rimase, fin dall'anno 1808, che l'istanza governativa collegiale. Dopo l'introduzione dell'ordinamento costituzionale, il potere esecutivo venne da una parte rafforzato dalla mutata posizione ufficiale dei direttori ministeriali, dei presidenti governativi e dei consiglieri provinciali; dall'altra parte è avvenuto poscia anche un corrispondente aumento dei controlli giuridici, in conseguenza di che, in certe materie soggette all'abuso dei partiti, la decisione pei ricorsi è di competenza di una " giurisdizione amministrativa „.

C. I controlli parlamentari si sono formati precisamente come in Inghilterra :

1) Come controllo speciale, mediante petizioni, proposte, interpellanze ;

2) Come controllo generale, nello stabilire i bilanci dello Stato, e nell'approvare i conti ed i consuntivi ;

3) Come controllo complementare, colla responsabilità giuridica dei ministri, riconosciuta sin da principio.

Le differenze del sistema tedesco dall'inglese si fondano anzitutto, sul collegamento della giustizia penale con la polizia, — collegamento che sussiste tuttora, in gran parte, in Inghilterra, — e sulla posizione uniformemente più elevata dei supremi uffici onorarii.

§ 35.

A. Formazione dei controlli amministrativi.

Anche secondo il concetto inglese, il centro di gravità di tutte le garanzie, — le quali possono essere richieste per l'esercizio legale del diritto amministrativo, — si trova nei controlli generalmente denominati controlli amministrativi. Il controllo completo dell'azione delle autorità di un grande Stato, che si muove nella sua azione quotidiana, esercitata in mille forme dagli impiegati esecutivi sotto la direzione degli impiegati superiori, può trovarsi soltanto nell'organismo stesso degli uffici pubblici — in una gerarchia delle autorità, per cui l'ufficio superiore ottiene, che il personale degl'impiegati subalterni adempia al suo dovere d'ufficio e mantenga la disciplina, attribuendo ad esso il diritto di punirli col licenziamento e con ammende, del pari che con un efficace controllo, per cui l'autorità superiore è chiamata a correggere, per ragioni d'ufficio o per incarico, gli atti illegali o inopportuni dell'autorità inferiore. Vi si aggiungono inoltre, dal lato finanziario, i controlli contabili.

Il potere assoluto della monarchia anglo-normanna ha creato per tempo in Inghilterra questi controlli sotto la forma più energica.

L'*Exchequer*, la *Curia Regis*, il *Privy Council*, secondo la *Magna Charta*, tennero i *vicecomites* ed i prefetti speciali dell'amministrazione in una severa sorveglianza, colla breve durata dell'ufficio, con libera facoltà di licenziarli e coll'obbligo del più severo rendiconto contabile, fungendo come superiore istanza disciplinare, ispettrice e di controllo contabile, la quale, in quanto ha tuttora valore legale, è retta dalla *common law*. Soltanto mediante il sistema degli uffici onorarii superiori si formò, più tardi, un personale, il quale colla sua indipendenza effettiva, conferì all'amministrazione locale una indipendenza grado grado crescente. Prescindendo da questo mutamento, che si rende sensibile nell'amministrazione della contea e delle città, l'indipendenza giuridica della burocrazia dalla volontà regia, cioè, dal governo dello Stato personificato al presente nel temporaneo Consiglio dei Ministri, è rimasta immutata. Quelle tre fondamentali azioni sono perciò rimaste anche nello Stato moderno.

1) Il potere disciplinare su tutti gli impiegati amministrativi dello Stato viene esercitato, nella forma più semplice, col conferimento degli impieghi *durante bene placito*. Questo diritto di licenziare i funzionarii si estende, senza eccezione, a tutti quelli dell'amministrazione civile e dell'amministrazione militare. Le poche eccezioni di questa massima, comprendono la magistratura propriamente detta. Le poche altre eccezioni si limitano alla Presidenza della suprema Corte dei conti e ad alcuni impieghi ereditarii o conferiti a vita nell'ufficio del tesoro, che dovevano servire, originariamente, ad un controllo contabile. Con le recenti riforme nell'economia dello Stato furono aboliti, per quanto è possibile, gli avanzi delle antiche sinecure di concessione ereditaria o vitalizia.

Non occorre perciò, in Inghilterra, alcuna norma legale per un procedimento disciplinare contro la burocrazia civile e militare dello Stato, perchè il diritto di licenziamento è abbastanza efficace. Un gran numero di impiegati sussidiarii per le prestazioni temporanee e specialmente per le prestazioni meccaniche nel servizio delle tasse, delle poste e dei telegrafi viene anzi assunto soltanto con una mercede settimanale e con facoltà di licenziarlo a breve termine. Altri servizi temporanei di speciali competenze tecniche si assegnano con salarii quotidiani e revocabili. I veri impiegati iscritti nei bilanci, come pure il personale degli *Staff Appointments*, gl'*Inspectors*, gl'impiegati d'ufficio e quelli di servizio, di cui abbiamo dato più sopra un quadro statistico per più che centomila impieghi, si possono bensì considerare come impieghi a vita, ma i loro titolari possono essere giuridicamente licenziati in ogni tempo. L'importanza secondaria, che la classe dirigente annette alla burocrazia propriamente detta nell'amministrazione, riesce nella pratica agli stessi risultati che, negli organici degli impiegati sul Continente, si ottengono con leggi speciali. Da questo punto di vista, anche il Parlamento prende conoscenza dei regolamenti relativi soltanto in via secondaria. Alla

prammatica d'ufficio resta affidato di giudicare, se di fronte a mancanze disciplinari nell'amministrazione, sia il caso di applicare la riprensione, l'ammenda, la ritenuta sullo stipendio, ecc., in luogo del licenziamento. Alla prammatica d'ufficio rimane pure affidato il procedimento, col quale stabilire, prima del licenziamento, i precedenti di fatto. Si fondavano appunto su ciò anche le così dette *Courts of Inquiry* nell'amministrazione militare ed in quella della milizia, le quali furono riconosciute recentemente in via secondaria anche dalla legislazione. Del resto, la classe dirigente riconosce la nomina a vita di questi uffici come condizione dell'integrità della burocrazia, con la notevole eccezione dei *Constabulary* retribuiti, nei quali sogliono avvenire ogni anno da 8 a 10 licenziamenti ogni 100 impiegati.

Secondo i concetti fondamentali della classe dirigente, si determina anche la difficile relazione fra la disciplina d'ufficio e il diritto del funzionario di partecipare alle lotte di parte per le elezioni parlamentari ed ai partiti parlamentari. Nessuno disconosce la necessità, che gli alti impiegati dello Stato possano liberamente esercitare la loro attività politica. Questa esigenza si connette però al fatto, che i superiori impieghi dello Stato sono appunto affidati ai membri delle due Camere del Parlamento e conduce al sistema del mutamento dei Gabinetti, sistema, che si fonda sull'ipotesi della fedeltà per propria convinzione, verso i capi del partito. Si riconosce del pari, che gl'impiegati superiori dell'amministrazione provinciale non devono essere un semplice strumento nelle mani dei loro preposti, dovendo essi esercitare ad un tempo le loro mansioni nell'applicazione del diritto e nei controlli giuridici dell'amministrazione. A queste esigenze più vaste rispondono gl'impiegati onorarii del *Selfgovernment*, il quale garantisce, specialmente ai giudici di pace, una azione più libera, indipendentemente dal sistema dell'amministrazione ministeriale temporanea. Così gli ufficiali e i *Deputy Lieutenants* della milizia hanno libertà di iscriversi a un partito e prender parte alle votazioni nelle elezioni parlamentari, senza che ciò contrasti in verun modo coi loro doveri d'ufficio. La stessa libertà hanno conservato, dentro e fuori del Parlamento, gli ufficiali dell'esercito e della marina, talora con pericolo del loro avanzamento, ma senza che si veda in ciò alcun conflitto coi loro obblighi di servizio. Nell'esercito permanente, il sistema precedente della compera dei gradi aveva pure per effetto di mantenere, nel corpo degli ufficiali, un elemento burocratico onorario indipendente.

Con tutti questi riguardi per la classe dirigente, la burocrazia "permanente", del servizio civile, venne invece considerata come una classe subordinata, la cui dipendenza dai superiori esige una certa "astensione", dai partiti politici. Per la grande maggioranza di questi impiegati un conflitto è evitato grazie alla loro esclusione, determinata da leggi positive, dal diritto elettorale politico. Ma anche senza tale divieto legale, l'impiego nel servizio permanente è considerato

effettivamente come incompatibile colla vita politica. I sotto segretarii di Stato permanenti, i capi sezione e i capi ufficio permanenti ascrivendosi ad un partito politico, si metterebbero in una posizione impossibile rispetto ai loro capi mutabili. Dai *Clerks* e dagli impiegati subalterni, il servizio dello Stato inglese pretende non tanto un giudizio critico, quanto la pronta esecuzione d'una volontà superiore. Nessun ministero inglese di partito risponderebbe ad un'opposizione del *permanent civil service* altrimenti che col licenziamento. e non sopporterebbe in verun caso, una azione elettorale de' suoi impiegati a favore dell'opposizione. Invece è vietato a questi impiegati di volgere a scopi di partito l'amministrazione temporanea. Specialmente con l'introduzione dei *Constabulary* retribuiti, venne vietata ai soldati, agli ufficiali, ed a tutti gli impiegati della nuova prefettura di polizia qualsiasi partecipazione alle elezioni parlamentari e qualunque ingerenza con disposizioni o persuasioni ecc., nella metropoli sotto pena di una multa di 100 lire sterline, nelle provincie di 10 lire sterline (da esigersi su denuncia popolare a qualunque tribunale del Regno — la metà all'accusatore) (1).

Una modificazione rilevante del potere disciplinare si determinò però, colla posizione particolare dei funzionarii onorarii nel *Selfgovernment*, non però giuridicamente, perchè anche questi impiegati sono nominati *durante bene placito* e licenziabili a volontà. Le esperienze del secolo XVIII hanno frattanto dimostrato, che questa classe di impiegati conserva, in causa della posizione sociale *eo ipso*, una indipendenza giuridica, che essi non possono essere nominati nè licenziati a capriccio del partito; — che, anzi, i mezzi ordinarii per mantenere una disciplina col mezzo di ammende e di riprensioni sono quasi inapplicabili alla classe superiore degli impiegati onorarii. Deriva da ciò una modificazione, quasi un grande rilassamento del vincolo del potere disciplinare sul quale ritorneremo ben tosto, al § 40.

II. L'influenza dei funzionarii superiori sugli affari è garantita ugualmente e in modo incompleto nell'amministrazione inglese, in quanto la gerarchia dell'ufficio è soggetta alla direzione dei ministri. Le disposizioni, le ordinanze e le norme dei sotto segretarii di Stato, dei capi sezione, dei *Legal advisers*, dei *Registrars*, dei *Commissioners*, degli *Inspectors*, dei *Clerks* di tutte quante le autorità dello Stato

(1) Malgrado queste severe norme, si parla spesso di indebite ingerenze di funzionarii nelle elezioni parlamentari. Specialmente le influenze del ministero della marina sul voto dei numerosi operai dei cantieri sono state, di quando in quando, argomento di violente accuse nel Parlamento. Il Parlamento stesso, malgrado le sue decisioni, spesso partigiane, sulle elezioni contestate, s'è studiato sempre di impedire queste influenze, annullando le elezioni sospette. Nello stesso modo procedono i giudici del Regno, che dal 1878 giudicano delle elezioni contestate in luogo del Parlamento, poichè i tribunali hanno riconosciuto, fin dai più remoti tempi, l'uso del potere amministrativo a scopi elettorali come un abuso colpevole. — GNEIST, *Selfgovernment*: pag. 341.

fino agli impieghi subalterni dell'amministrazione retribuita di polizia, delle imposte e delle poste, soggiacciono, s'intende, ad una revisione assoluta ed illimitata da parte dei funzionarii superiori. Siffatto diritto di revisione è tanto radicato nell'amministrazione inglese, che, in questo sistema amministrativo, mancano speciali impiegati di revisione (*Berufsbeamten*).

Ma questo sistema di vigilanza riesce molto modificato in virtù della posizione quasi giuridica delle autorità del *Selfgovernment*. I giudici di pace, quali *Custodes et Justiciarii pacis*, erano veramente considerati, dall'origine dell'ufficio quali commissarii ambulanti della Corte dei tempi anglo-normanni. Ancora nel periodo dei Tudor, i giudici di pace, nella loro posizione di *Custodes et Justiciarii*, esercitano una suprema revisione su tutti gli affari, tanto nel *Privy Council*, quanto fra i giudici dei tribunali del Regno, ed anche le discussioni parlamentari di quel tempo dimostrano, che la correzione di tutti gli atti dei giudici di pace spettava direttamente al Consiglio reale. I gravi abusi del potere regio nel periodo degli Stuardi, con l'abolizione della Camera Stellata (10 Car. I, cap. 16) condussero alla soppressione dell'ispezione amministrativa e dell'appello, lasciando solo sopravvivere la competenza dei tribunali ordinarii per i ricorsi giuridici. Al Ministero, causa l'indipendenza crescente di continuo dei giudici di pace appartenenti alla *gentry*, restò solo la forma cortese di una corrispondenza e di un "Consiglio", che, nei tempi di movimenti tumultuosi e nelle pratiche necessità, il ministro dell'interno suole trasmettere ai *Lord Lieutenants*. In questo ufficio, si è manifestato un rilassamento, o, piuttosto, una lacuna nel sistema unitario della burocrazia inglese — lacuna, che presenta una parte luminosa ed una parte oscura, tosto che si manifesti il bisogno di pronte riforme sociali od amministrative. Di fronte alla viva opposizione della *landed gentry*, molte di queste innovazioni si troverebbero esposte, anzi, al pericolo non lontano di una opposizione sistematica, ovvero di una aperta ribellione, se il diritto della Corona di revocare qualunque decreto di nomina di giudici di pace e di sostituirlo con un nuovo decreto, non porgesse in fondo una valvola di sicurezza. L'ufficio dei giudici di pace non si mostrò del tutto adatto a corrispondere al bisogno di efficaci organi dello Stato per l'esecuzione di leggi particolareggiate di riforma, ed è precisamente da questo punto di vista, che il sistema moderno dell'amministrazione dell'interno ha trovato il suo posto accanto all'antico *Selfgovernment* (1).

III. I controlli della contabilità nell'amministrazione vennero condotti, nel medioevo, ad una rara perfezione con la formazione dell'ufficio del tesoro (*Exchequer*), e, nelle varie vicende e nei mutamenti della costituzione inglese, esistevano ancora, nel secolo XVIII numerosi uffici delle antiche autorità. Ma la forma di governo parlamen-

(1) Confronta su queste formazioni il § 40, 41.

tare del secolo XVIII ha influito, in modo poco favorevole, su questa parte dell'amministrazione. Soltanto colla riforma elettorale del 1832 cominciò in questo ufficio una riforma profonda, con l'introduzione di un controllo generale per i pagamenti della cassa dello Stato, riunendo questo ufficio alla Presidenza della Corte dei conti, e coll'introduzione d'una revisione materiale della contabilità per tutti i rami dell'amministrazione civile e militare. Col nuovo sistema dell'amministrazione autonoma economica questo controllo di contabilità viene messo in atto da un numeroso personale di *district auditors*, sotto la direzione del dipartimento centrale (1).

§ 36.

B. Formazione dei controlli giuridici.

Se i controlli amministrativi bastano all'interesse dello Stato, esso abbisogna, d'altra parte, di stabili istituzioni, per proteggere e garantire la sfera giuridica dell'individuo nel diritto amministrativo.

Però, dal punto di vista dell'individuo l'azione dello Stato sino a dove essa agisce come "atto di assistenza", (2), per tutelare e promuovere l'interesse pubblico, ha carattere essenzialmente diverso di quando trattasi di disposizioni coercitive (3). Su quell'indirizzo si fondano i controlli amministrativi dello Stato, per concedere all'individuo ciò che gli spetta; in quest'ultima sfera occorrono maggiori garanzie.

In tutto il campo delle disposizioni coercitive dell'amministrazione, l'azione dello Stato riesce inevitabilmente a limitare od aggravare l'individuo nell'interesse collettivo, esige da lui una serie di azioni o di omissioni per agevolare la vita sociale, gl'impone limiti nell'esercizio della sua proprietà stabile o nell'esercizio di industrie utili, esige da lui servigi stradali, di polizia, esercizi militari, gl'impone l'obbligo di frequentare la scuola, il pagamento d'imposte della specie più svariata; in una parola, le innumerevoli restrizioni alla libertà della persona e della proprietà, che riescono più gravi particolarmente dove vengono imposte con disposizioni speciali, a seconda del criterio più o meno libero di un funzionario. È il lato del diritto amministrativo più importante per la vita civile, e l'argomento dei lamenti quotidiani contro l'amministrazione. Ma l'esistenza dello Stato ed il benessere collettivo della Società sono subordinati a queste limitazioni imposte al cittadino dallo Stato, e il suddito moderno dovrebbe sop-

(1) Confronta su queste formazioni il § 38 più sotto.

(2) Vedi sopra al § 34, III, pag. 326.

(3) Vedi sopra al § 35, I, pag. 335.

portare tanto più volenterosamente questi oneri, in quanto lo Stato moderno, a paragone di quello dei secoli precedenti, limita la prestazione di servizii personali, e d'altra parte, ha allargato continuamente la sua azione per tutelare e promuovere il bene dell'individuo, distribuendo queste prestazioni fra tutti i cittadini nel modo più equo e colla maggiore uguaglianza possibile.

La determinazione di stabili norme di coazione amministrativa cui siamo oggi pervenuti, congiunte inseparabilmente colla tutela dell'azione giuridica individuale, fa parte delle condizioni vitali della libertà del cittadino e venne considerato, sin dalle prime affermazioni del "diritto di natura", come una delle condizioni del "patto sociale", in conseguenza di cui l'individuo si è sottomesso ad un ordinamento politico. Il contenuto giuridico di questo concetto era assicurato, in quanto quella pretesa sia un equivalente dell'adempimento dei doveri civili, ed in quanto rappresenti, in ogni costituzione, un diritto fondamentale dei sudditi, specialmente la suprema vocazione e il dovere supremo della monarchia (*justitia fundamentum regnorum*).

Certo il regno anglo-normanno aveva introdotta in Inghilterra anche l'amministrazione giudiziaria nel meccanismo del suo Stato di polizia, ed aveva mutati tutti i *Justitiiarii* in commissarii revocabili dalla Corona. Anche dopo la formazione dei tribunali collegiali del Regno, i loro giudici continuavano a rimanere giureconsulti dell'amministrazione ministeriale, d'ordinario con nomina revocabile. Soltanto dopo che la dinastia degli Stuardi abusò ignominiosamente di questa autorità sua, dopo la rivoluzione del 1688, prevalse decisamente la massima dell'inamovibilità dei giudici, non già come privilegio degli impiegati, bensì come necessaria condizione preliminare per mettere la giustizia in posizione indipendente dai favori o dalle persecuzioni del Governo. E viene appunto stabilita con ciò l'originalità di tutta l'amministrazione giudiziaria, per cui la parte giurisdizionale (*jurisdictio*) è ordinata secondo massime opposte, come la parte dell'amministrazione giudiziaria in stretto senso, la quale segue alle massime normali del diritto amministrativo, delle autorità amministrative ed all'andamento degli affari di quest'ultime (1).

Torna ad onore del governo parlamentare inglese se, precisamente nel secolo XVIII, sono state abolite le ultime anomalie dell'amministrazione giudiziaria anglo-normanna. Il sistema delle nomine revocabili, incompatibile con la stabilità dei tribunali, si venne abolendo passo passo in ogni sua parte, o cadde in dissuetudine; le nomine (*Commissions*) necessarie per tenere le Assise sono fatte dal Lord cancelliere, senza il concorso degli altri ministri, con formularii permanenti. La ripartizione dei distretti delle Assise tra i giudici del regno avviene per deliberazione collegiale dei giudici. Il personale

(1) Si veda il capitolo VIII della Parte speciale.

dei tribunali del Regno è nominato a vita, senza la prospettiva d'un avanzamento ad uffici superiori. Nei tempi più recenti, la nomina a vita è estesa altresì ai giudici provinciali ed ai giudici retribuiti di polizia ed i loro stipendii sono stanziati sul fondo consolidato. La posizione mutabile del lord cancelliere, nella sua qualità di capo dei tribunali d'equità, viene contrabilanciata dall'esistenza di un vice-cancelliere permanente e da altre disposizioni particolari. Gli uffici onorarii giudiziarii, specialmente l'ufficio dei giudici di pace, fruiscono della stessa indipendenza in virtù della proprietà. Nelle Corti trimestrali, i giudici di pace nominano essi stessi i loro presidenti. La giuria, tanto in materia civile quanto in materia penale, in seguito alla forma della sua nomina ed all'irresponsabilità del suo giudizio, è sottratta all'azione della temporanea amministrazione ministeriale. L'amministrazione del diritto civile e quella del diritto penale, formatesi in tal modo, hanno conseguito, fin dai tempi della Rivoluzione, una reputazione meritata d'incorruttibilità e di fiducia; e la procedura inglese, malgrado alcuni difetti nel campo della pratica, acquistò il carattere di un *fair trial*.

Questa ordinaria amministrazione giuridica fu stabilita direttamente, secondo il tradizionale *ordo iudiciorum*, soltanto per fissare i controversi diritti privati, ed applicare le leggi penali (tanto per l'istruttoria, quanto pel giudizio penale) indipendentemente dalle massime mutabili dell'amministrazione dello Stato. Questa competenza serve, però, contemporaneamente, a limitare i diritti dello Stato di fronte agli individui, e, nei rapporti più importanti, ad un controllo indiretto della competenza delle autorità amministrative ed all'interpretazione delle leggi amministrative, quali salde basi di tutto l'ordinamento giuridico dello Stato.

I. Gli ordinarii tribunali civili toccano e limitano la competenza delle autorità amministrative nelle tre materie più sopra indicate (1):

1) Colla facoltà di ricorso per i diritti acquisiti a titolo speciale, che si estendeva, secondo l'ibrido carattere del diritto feudale del medioevo, a tutti i diritti di sovranità ed a tutti gli uffici conferiti nella forma feudale e sottoponeva perciò, anche in Germania, una serie di rapporti giuridici dello Stato alla decisione dei tribunali del regno. Il diritto anglo-normanno ha tenuto da principio in limiti angusti la concessione feudale degli uffici. Diritti particolari si sono conservati frattanto fino al secolo XIX e sono protetti, presentemente, d'ufficio, come *freehold*, dalla denuncia civile. Prescindendo da questa anomalia, che va scomparendo, il diritto inglese riconosce però anche diritti facoltativi, derivati dalla concessione dello Stato (*personalis constitutio*), quali contestabili diritti privati.

(1) Per la trattazione speciale dei controlli del tribunale civile si veda il § 42.

2) La facoltà di ricorso per beni patrimoniali, sia da parte dello Stato di fronte ai privati, che dei privati contro lo Stato, ha seguito, in Inghilterra, una via ben differente dal *jus fisci*, accolto in Germania.

I diritti del re di esigere imposte e prestazioni da parte dei sudditi, al tempo dei Normanni, furono esatti nel modo più spedito, con l'oppignoramento e col carcere, però sotto il controllo dell'*Exchequer*, presso il quale venivano tenute udienze sulle controversie di questa specie. Nel corso del tempo, questa *Court of Exchequer* si tenne allo stesso modo delle Corti di giustizia e fu equiparata realmente, sotto i Tudor, alle ordinarie Corti di giustizia. In appresso venne aperto l'adito a un ricorso giuridico per tutti i diritti controversi dello Stato verso i privati sulla legalità delle imposte pretese in forza dell'autorità dello Stato, come nel celebre processo di *Sir John Hampden*. Il diritto amministrativo normanno, invece, non ammetteva un ricorso dei sudditi contro il re, bensì una *petition of right*, la quale, soltanto in virtù della legislazione più recente, ha ottenuto approssimativamente l'efficacia d'un ricorso civile.

3) La competenza invece dei tribunali civili per danni subiti da impiegati dello Stato è limitata realmente in Inghilterra, e può quindi riferirsi soltanto ad atti, i quali restano completamente fuori della loro competenza (*extra officium*).

Oltre a queste competenze normali, leggi amministrative e competenze pure amministrative possono, all'occasione, diventare argomento di una sentenza giudiziaria, quando vengano in questione come tesi principale o come parte incidentale di una controversia di diritto civile, poichè i tribunali inglesi, come i tedeschi, nell'interpretazione di tutte le premesse giuridiche, procedono nelle loro decisioni liberamente, indipendenti da qualsiasi autorità amministrativa. Risultano da ciò interpretazioni giudiziali, alle quali non si può sottrarre, a lungo andare, alcuna amministrazione ministeriale.

Una competenza particolare è attribuita, in fine, dalla legislazione ai tribunali del regno, in modo positivo e alquanto arbitrario, per la condanna degli impiegati ad ammende per trasgressioni d'ufficio. Questi casi sono sottratti al sistema ordinario delle contravvenzioni e attribuiti ad una azione popolare, per sottrarre anche più sicuramente, l'azione penale all'influenza degli impiegati alto locati (1).

II. I tribunali penali ordinarii, secondo la diversità dei casi, ora coll'intervento del giuri (*Judge and Jury*), ora con giudici togati, ora con giudici di pace per la *conviction* sommaria, toccano, limitano e si connettono al diritto amministrativo nei tre seguenti domini sommaramente importanti (2):

1) Colle denunce penali contro tutti gl'impiegati dello Stato

(1) Vedi al § 46.

(2) La trattazione speciale dei controlli giudiziarii penali si trova al § 48.

e delle amministrazioni locali, contro gli impiegati di carriera (*Berufs-beamtenthum*) e contro gli onorarii, per abusi d'ufficio colpevoli. In casi importanti, può essere intentata tale querela *ex officio*, mediante istruttoria del *Kings Bench*, di cui s'è fatto però uso di rado. D'ordinario queste denunce vengono rimandate, col mezzo di un *private prosecutor*, dopo l'inchiesta preventiva dei giudici di pace, per l'esame preliminare, ad un *grand jury*, e rimesse da questo, per la decisione, alle Assise od alle Corti trimestrali. Sciolta dal monopolio delle denunce di una procura di Stato, questa procedura penale giova ad impedire, nel modo più efficace, qualsiasi flagrante abuso d'ufficio determinato da influenze parlamentari di partito. Solo per gli uffici onorarii dei giudici di pace sono state accolte a tale riguardo da recenti leggi. alcune notevoli riserve. A tutelare i supremi servitori della Corona da tali denunce, era riservato, nella gerarchia ufficiale anglo-normanna, un *forum exemptum* presso la Camera alta, quale Corte di giustizia dello Stato, grazie alla quale la "responsabilità dei ministri" ha ottenuto, in Inghilterra, la sua espressione giuridica.

2) Con le sentenze dei tribunali penali sulla resistenza colpevole all'autorità si danno numerose decisioni quotidiane sui poteri d'ufficio dei servitori dello Stato come pure degli impiegati del *Self-government*. Con le decisioni che si pubblicano a migliaia ogni anno, specialmente sugli *assaults* contro i funzionari di polizia, delle dogane e delle imposte, ecc., le competenze legali dei singoli organi del potere dello Stato vengono limitate, in modo sicuro, anche sotto i mutabili governi di partito. Alla stessa guisa i tribunali decidono anche in altre cause sulle competenze dell'amministrazione e sull'interpretazione delle leggi amministrative, nei processi di alto tradimento, e sulle questioni supreme del diritto costituzionale.

3) Col sistema delle contravvenzioni (*summary convictions*), infine, il campo del diritto di polizia, di dogana, d'imposta e di regalia (ed altre parti del diritto amministrativo nelle quali sono applicate speciali ammende) soggiacciono, in vasta misura, alla competenza decisiva delle Corti di giustizia e dei tribunali del regno. Di questo campo d'applicazione delle leggi penali di polizia, ecc., si tratta a parte nel proemio di questa esposizione (1). Nell'azione quotidiana delle autorità, però, le due forme d'esercizio del diritto amministrativo s'ingranano continuamente l'una nell'altra, come avviene negli *orders* e nelle *convictions* dei giudici di pace. Ambedue si completano in modo, che la legislazione viene loro in aiuto, inserendo una clausola penale negli innumerevoli punti in cui l'azione delle autorità può trovare un impedimento od una lacuna; lo stesso dicasi in senso opposto. Anche questo ingranaggio dei due metodi di coercizione amministrativa comprende, secondo i casi, un bisogno dell'amministrazione

(1) Si veda al § 34, Nota.

di subordinarsi a decisioni giudiziarie e, con ciò, si ottiene un ulteriore controllo del diritto amministrativo.

Per quanto indispensabile e vasta appaia, dopo questo quadro, la sfera d'azione dei tribunali ordinarii, pure non riescono sufficienti per il vasto campo d'azione delle autorità e per l'applicazione delle disposizioni speciali delle leggi amministrative in stretto senso. Per questo si aggiunge il sistema complementare della giustizia amministrativa.

III. La **giustizia amministrativa** è nome relativamente nuovo di un istituto, il quale, negli Stati del continente, è derivato dall'antico sistema del contenzioso amministrativo, che si venne accostando sempre più nelle successive trasformazioni nell'ordinamento e nella procedura, ai tribunali ordinarii.

Chi consideri l'azione quotidiana, molteplice e varia, delle autorità dello Stato nei riguardi della polizia, della finanza, della milizia, e degli organi dell'amministrazione comunale autonoma, col mezzo di disposizioni e di norme speciali, comprende come la posizione del cittadino resterebbe ancora abbastanza indifesa se non avesse alcun aiuto, come la denuncia penale per abuso d'ufficio e gli altri ricorsi di competenza ai tribunali ordinarii.

In questa materia appare più evidente che in qualunque altra, la duplice natura del potere dello Stato, i cui diritti risultano da' suoi doveri, svolgendosi diritto e dovere, inseparabilmente, l'uno accanto all'altro. E per l'appunto la monarchia ereditaria appare anche in ciò la più salda forma costituzionale, come quella che mantiene e personifica, in stabile continuità, questa inseparabilità del diritto e del dovere, colla *praesumptio juris et de jure* " che il re non può far male „ (*King kann do no wrong*), non può nè vuole commettere ingiustizie. Tutti gli organi dello Stato, destinati a garantire l'esecuzione delle sue norme amministrative, hanno appunto con ciò anche l'ufficio di garantire l'azione giuridica dell'individuo contro gli attacchi e gli abusi, ed assumono questo compito colla parola e col significato del giuramento, come inscindibile dal concetto dello Stato.

Tutti i controlli amministrativi dell'azione delle autorità (1) sono destinati quindi, contemporaneamente ed in modo efficace, alla tutela dell'azione giuridica individuale, tanto il potere disciplinare sul personale degli impiegati come il diritto d'ispezione, che corregge i loro atti difettosi.

Dall'ufficio d'ispezione si sviluppa in particolare, con la duplice natura degli organi dello Stato, un ufficio di ricorso. Poichè l'ispezione *supplendi et corrigendi causa* può e deve intervenire non solo per ragioni d'ufficio, ma ben anco su domanda, così da questo diritto di proposta delle parti si sviluppa un mezzo giuridico, il quale già, nel medioevo, secondo il prototipo della chiesa e del diritto canonico,

(1) Si veda quanto è detto al § 35.

viene accolto dall'amministrazione laica. Il linguaggio tradizionale delle leggi e dei tribunali dell'impero germanico ha designato, tecnicamente, questo mezzo giuridico col nome di *querela* (querela amministrativa), mentre il più antico linguaggio inglese oscillava tra le varie espressioni di *complaint*, *bill*, *petition*, ecc. ecc.

Per quanto sufficiente riesca, frattanto, questa formazione nella sua interpretazione ideale, tuttavia appaiono nuovamente difetti rilevanti nella sua costituzione effettiva e nella sua esecuzione nell'umana società.

Il potere disciplinare, in condizioni normali, farà degli impiegati di vocazione una classe degna di fiducia e rispettata dalla società: ma le condizioni di più d'una repubblica dimostrano che una burocrazia elettiva, con ufficio di breve durata, malgrado il potere disciplinare, riesce corrotta in massa e degna di poca fiducia; in Inghilterra, sotto gli Stuardi, si ebbe una burocrazia profondamente corrotta anche sotto una monarchia ereditaria.

Il potere d'ispezione, in tempi normali, farà del mantenimento dell'ordinamento legale dell'amministrazione un punto d'onore, specie da parte delle autorità superiori: ma il favore o lo sfavore, e la stessa tendenza all'arbitrio individuale, si estendono, anche nel sistema degli impiegati di carriera, dall'amministrazione locale ai gradi superiori; in Inghilterra, al tempo degli Stuardi, il capriccio dispotico aveva anzi la sua sede principale nel *Cabinet* del re. Ma appena l'influenza dei partiti potentemente organizzati si rese sensibile nella vita dello Stato, si manifestò anzi la tendenza costante di far servire direttamente tutti i poteri d'ufficio (il diritto di nomina, la disciplina, il diritto d'ispezione) a scopi partigiani, specialmente ad influire sulle elezioni parlamentari.

L'Inghilterra ha fatto, da 300 anni, la più lunga esperienza in Europa in quali punti l'influenza di partito derivante dagli interessi della società, possa turbare l'efficacia normale dell'amministrazione dello Stato; in quali punti, quindi, i controlli amministrativi abbisognino di un rafforzamento tale da resistere a queste influenze. Se nel diritto privato, invece, si viene in aiuto all'individuo con un sistema d'azioni speciali, questa forma di tutela non è applicabile. L'amministrazione si perderà in un labirinto sterminato di controversie giuridiche tra gl'impiegati e gli infiniti malcontenti, che si oppongono all'adempimento di un dovere di polizia, al pagamento dell'imposta, o ad un altro aggravio pubblico.

Quale rimedio più appropriato si è considerato in ogni tempo " un rinvigorimento dell'istanza d'ispezione e dell'istanza di ricorso " fondata su di essa, con la forma collegiale e la posizione stabile " delle autorità supreme cui spetta la definitiva decisione „

Negli ultimi secoli del medioevo serviva a questo scopo il *Permanent Council* del re, col controllo del *magnum Consilium* e dei *Commons*.

Sotto i Tudor, il *Privy Council*, i tribunali del Regno e i giudici delle assise esercitano un'ispezione, per lo più bene ordinata, sulla condotta dei giudici di pace e delle autorità inferiori; nell'amministrazione dei poveri ed in alcune materie speciali già si cominciavano ad introdurre le Corti trimestrali dei giudici di pace quale istanza intermedia.

Fin dal tempo, in cui venne abolita la Camera Stellata, in virtù d'un atto del sedicesimo anno del Regno di Carlo I, c. 10, solo i tribunali ed i giudici del regno conservano ancora una competenza, in grado di suprema istanza d'appello, e precisamente nelle forme di un processo di rescritto e d'ordinanza.

Nel secolo XVIII, poichè l'istanza dei giudici del regno appare insufficiente, l'istanza media dei collegi dei giudici di pace si estende a tutti i casi praticamente più importanti, ed introduce anche dinanzi a questi una procedura contraddittoria, analoga alla giudiziaria.

In questa evoluzione si vennero empiricamente determinando le linee entro le quali parve necessario od opportuno rafforzare l'istanza d'ispezione colla concessione di una udienza giuridica e colle forme più estese di una procedura giudiziaria. Le disposizioni amministrative coercitive nel campo dell'amministrazione di polizia, delle imposte e della milizia invasero così largamente il campo della libertà personale e patrimoniale dei sudditi, che soggiacquero appunto per ciò all'abuso dei partiti nel governo parlamentare. Questa considerazione avrebbe condotto facilmente troppo lontano, se non si fosse manifestata una nuova limitazione, per non aggravare di troppo le autorità, per interessi di lievissima importanza, con una circostanziata procedura in contraddittorio, e insieme una tendenza delle classi dirigenti di mantenere possibilmente alle decisioni della *gentry* dei giudici di pace un carattere definitivo e indipendente da qualsiasi ingerenza superiore. Si aggiunse ancora, in Inghilterra, la circostanza favorevole, che, per la loro posizione, l'ufficio onorario dei giudici di pace, non ha tendenza alcuna all'arbitrio burocratico. Il rafforzamento dell'istanza d'ispezione nell'interno del sistema delle autorità per una procedura giudiziaria saldamente regolata nei termini e nelle istanze, si limitò perciò ad un campo non troppo esteso nei gradi seguenti:

Quale prima istanza (*original jurisdiction*) erano considerati gli *Orders* dei singoli giudici di pace, ovvero di due o più giudici di pace in una *Petty Session* o *Special Session*, che valgono già, secondo l'interpretazione inglese, come atto di *jurisdiction*, in quanto esso contenga una determinazione (decreto) dell'impiegato sulla legalità e sull'opportunità delle sue misure. In un numero continuamente crescente di recenti statuti parlamentari, questi *Orders* vengono dichiarati espressamente " definitivi ", nei casi meno importanti.

La seconda istanza è costituita dall'appello (*appeal*) alle Corti trimestrali dei giudici di pace: appello accordato espressamente nelle singole leggi amministrative, quando l'importanza della coercizione

amministrativa per la cerchia giuridica individuale sembra richiedere una nuova prova, colla procedura in contraddittorio. L'istanza d'appello non costituisce in verun modo la regola, ma è ammessa in un numero ragguardevole di casi speciali, quasi altrettanto numerosi quanto gli "affari deliberativi", delle *Quarter Sessions*.

L'istanza di revisione, infine, forma un "processo di rescritto" presso i tribunali del Regno: processo riservato dovunque in forma di *certiorari*, quale norma delle autorità dello Stato, essendo esso accordato ai privati soltanto nelle importanti questioni di principio, concernenti specialmente i diritti patrimoniali (1).

§ 37.

C. Della formazione dei controlli parlamentari.

Nel sistema amministrativo del medioevo, il controllo parlamentare supera tutti gli altri per l'importanza che ha pel bene comune della nazione e per la tutela giuridica dell'individuo. La debole posizione dei tribunali e la fiscalità dell'ufficio del tesoro ai tempi anglo-normanni, le angherie degli sceriffi, le violenze dei signori normanni, fanno credere al popolo che il controllo dell'amministrazione e l'esercizio della giustizia col mezzo di commissarii ambulanti della corona, siano un "favore reale". Solo colla formazione di collegii giudiziarii sotto Enrico II, del *Magnum Consilium* sotto Enrico III, della Camera bassa sotto Edoardo I, si porgono controlli efficaci di una legale amministrazione dello Stato. Negli ultimi secoli del medioevo, i Parlamenti appariscono sempre occupati d'un numero straordinario di ricorsi e di petizioni, relative ai minimi affari locali ed agli infimi affari privati, che sono ora decisi in ufficii affatto diversi. — Sotto i Tudor, l'andamento ordinario della giustizia e dell'amministrazione era notevolmente migliorato. — Sotto gli Stuardi, non solo si ripetono i più gravi abusi amministrativi, ma, contemporaneamente l'esperienza dimostra, che le violente opposizioni di partiti rendono un Parlamento poco adatto ad esercitare un controllo efficace sull'azione quotidiana d'una corrotta amministrazione pubblica. Da quel tempo si manifesta la tendenza a rinvigorire la posizione delle Corti di giustizia e della giuria, ad allargare l'ufficio dei giudici di pace, ad accrescere l'indipendenza del *Selfgovernment*, in generale a rafforzare i controlli giuridici, in una continua azione reciproca, con la specializzazione progressiva delle leggi amministrative. E, ad ogni miglio-

(1) Per la trattazione speciale si vedano i §§ 44-46; pel confronto col sistema amministrativo tedesco il § 46, in fine.

ramento dei controlli amministrativi e giuridici, il Parlamento si ritrae in una posizione complementare, per quanto sempre essenziale.

I. Il controllo speciale del Parlamento, con la discussione e con la perorazione di petizioni, con le proposte e le risoluzioni sui ricorsi dei cittadini, non forma più (come avveniva nei secoli precedenti) il centro di gravità delle discussioni parlamentari. Le *grievances* degli antichi parlamenti vengono ora decise dalle autorità giudiziarie, colla procedura ordinaria della giustizia civile o penale, e della giustizia amministrativa, le cui decisioni il Parlamento è invitato a correggere in casi speciali così rari, come i ricorsi alla competenza dell'amministrazione ministeriale. Al Parlamento spetta il compito di sindacare le lacune e gli abusi evidenti nel sistema dei controlli amministrativi e giuridici. Per questi ultimi, la discussione pubblica offre già, per gli errori effettivi, efficaci cautele. Per i primi, la legislazione infaticabilmente attiva fin dai tempi del *bill* di riforma elettorale, si studia lealmente di procurare i rimedii. Il campo, un tempo estesissimo, delle petizioni — nella presente pratica parlamentare — si limita perciò prevalentemente ai desiderii ed alle proposte *de lege ferenda*. Anche i Comitati scelti (*Select Committees*), che il Parlamento è autorizzato ad istituire, con certe restrizioni, per attingere informazioni su questioni di fatto, d'ordinario, hanno soltanto lo scopo di preparare nuove misure legislative (1).

II. Il controllo generale, che il Parlamento è autorizzato ad esercitare, coll'esame dei bilanci, e colle discussioni sugli inconvenienti amministrativi, si svolge in una cerchia relativamente limitata. La grande influenza, che la Camera bassa inglese esercita sulle entrate dello Stato, ha avuto per conseguenza che si dà una scarsa importanza alle deliberazioni relative alle spese dello Stato, anzi, in seguito ai rapporti di fiducia tra il Parlamento ed il Consiglio dei Ministri, per lungo tempo fu quasi inaudita una cancellazione dal bilancio delle spese, e quando si presentano, si riferiscono a partite piccolissime o tutto al più a spese straordinarie (*extraordinaria*). Anche la funzione della revisione dei conti venne esercitata, fino a questi tempi, con deplorabile negligenza. Soltanto al tempo del *bill* di riforma si cominciano ad estendere i controlli parlamentari col prelevamento di un certo numero di stipendii dal fondo consolidato nella discussione dei bilanci annuali, coll'iscrizione delle spese amministrative ed industriali dei *Revenue Departments* nei bilanci stessi, con una specializzazione leggermente progressiva dei capitoli delle spese (*votes*), soprattutto, però, col serio esercizio della revisione materiale dei conti, per la quale, la suprema Corte dei Conti riesce ora tanto utile all'amministrazione dello Stato quanto al Parlamento: a quest'ultimo con una ulteriore revisione sui *monita* della suprema Corte dei Conti, la cui esecuzione

(1) Si vedano più diffuse notizie al § 48.

incombe principalmente al ministero delle finanze. Tuttavia la serie delle deliberazioni sul bilancio delle spese e sulle leggi finanziarie necessarie ogni anno presenta un addentellato ad osservazioni più o meno connesse sull'amministrazione temporanea, di cui però, secondo il concetto continentale, si fa un uso molto moderato (1).

III. L'ultimo espediente parlamentare, quello di mettere in istato d'accusa i ministri, che fu già considerato sin da principio come un mezzo giuridico estremamente eccezionale, nel secolo presente, è caduto completamente in seconda linea dopo il completo ordinamento dei controlli amministrativi e giuridici dell'amministrazione. Il principio per cui si possono mettere in istato d'accusa i ministri inglesi si fonda sulla massima che la denuncia civile di un privato per trasgressioni d'ufficio da parte " di un supremo servitore della Corona „, come pure l'ordinaria denuncia criminale per abuso d'ufficio contro " un supremo servitore della Corona „, non sono accolte dai tribunali ordinarii. Doveva essere perciò invocata la suprema giurisdizione straordinaria del re nel suo *Magnum Consilium* (2), in cui la Camera bassa assumeva, allora, l'ufficio di gran giurì. La parte straordinaria della disposizione consisteva, da principio, soltanto nel *forum exemptum* dei membri del *Privy Council* nel " gran Consiglio „ e nella restrizione del diritto di accusa anche al *grand inquest* delle *communitates* in luogo di un ordinario giurì d'accusa. Argomento di accusa (come in tutte le mancanze d'ufficio) era un abuso colpevole d'autorità. Le anomalie della pratica derivano soltanto dall'influenza, che le violente lotte dei partiti hanno esercitato tanto sulle accuse, quanto sulle decisioni. Dopo lo sviluppo completo dei controlli amministrativi e giuridici dell'amministrazione, il campo di un possibile abuso d'ufficio dei poteri ministeriali è diventato estremamente angusto, come sempre minore è diventata la tentazione di tale abuso, in conseguenza del crescente potere del Parlamento di fronte ai ministri temporanei della Corona. Tuttavia la responsabilità giuridica dei ministri — se anche nella sua forma estremamente sussidiaria — rimane sempre la chiave di volta dei controlli giuridici e dei controlli parlamentari nel sistema amministrativo inglese (3).

(1) Il seguito, più oltre, al § 49; per i controlli di contabilità si veda il § 38.

(2) Vedi sopra a pag. 38.

(3) L'applicazione abusiva di leggi speciali (*bill of attainder*) nelle sentenze penali si fondava sulla posizione anormale dei Parlamenti al tempo della guerra delle due Rose, nell'epoca della Riforma e nel periodo degli Stuardi, ed è sconsigliata tacitamente, fin da quei tempi, lasciandola cadere in disusuetudine. Se ne tratta ulteriormente al § 50.

§ 38.

Dei controlli contabili dell'amministrazione in particolare.

Gioverà certamente alla semplificazione del seguente sistema complesso dei controlli amministrativi e giuridici, esporre ora il sistema dei controlli contabili — di cui s'è già toccato in due luoghi — come un tutto connesso, precisamente come, con l'esposizione preliminare del sistema delle contravvenzioni (1), si semplifica lo specchio seguente delle istituzioni tra loro commesse.

Una volta, nell'*Exchequer* anglo-normanno, coi suoi giorni d'ufficio e di resa dei conti (2), la contabilità era ordinata con un rigore e con una giustezza inauditi nel medioevo. Lo scellerato governo di Carlo II ha corrotto anche questa istituzione in modo tale, che l'introduzione delle così dette " clausole di appropriazione ", nelle concessioni dei sussidii parve un correttivo. Nel corso del sec. XVIII la cooperazione del Parlamento nello stabilire il progetto annuale delle spese dello Stato diventa consueta, collegata ad una nuova revisione dei conti finanziari dello Stato (*finance accounts*). Frattanto, con la preponderanza della Camera bassa in tutte le questioni finanziarie, l'ordinamento effettivo della contabilità non si è soppresso del tutto. Mentre il partito predominante della Camera bassa influiva sempre più energicamente sulla nomina dei Ministri, il controllore diventò troppo facilmente l'agente stesso, il quale esercitava il controllo con grande indulgenza verso il partito dominante, cioè, su se stesso. Lo Scacchiere (*Exchequer*) coi suoi uffici antichissimi, in parte anzi ancora ereditarii, continuava bensì ed esercitava un controllo meccanico di contabilità nelle materie e nelle forme tradizionali; ma questo controllo, con la vasta espansione delle materie amministrative e degli organi loro, diventò sempre più insufficiente.

I residui di cassa si conservavano negli antichi uffici di cassa dell'*Exchequer*, che, solo in virtù dello Statuto del ventesimosettimo anno del regno di Giorgio III, capo 13, vennero uniti in un " fondo consolidato ", che comprese nell'attivo le entrate permanenti e le oscillanti, nel passivo gli oneri e le spese dello Stato stesso, sotto la direzione generale del Ministero delle finanze. In luogo degli assurdi mandati di pagamento dell'ufficio del tesoro, tale ufficio, in virtù dello Statuto del quarto e quinto anno del Regno di Guglielmo IV, capo 15, fu affidato alla Banca d'Inghilterra.

Il controllo dell'esattezza della contabilità delle entrate e della

(1) Si veda la nota a pag. 324, 325.

(2) Si veda a pag. 20.

legalità delle spese, era ancora affidato agli antichi ufficii dell'*Auditor of the Exchequer* e del *Clerk of the Pells*, coi 4 *Tellers* ereditarii in virtù di una concessione feudale. Gli onorarii elevati affluivano nelle mani di un signore alto locato, i cui sostituti esercitavano appunto perciò l'ufficio di controllo indipendentemente dalla temporanea amministrazione ministeriale. Soltanto, in virtù dell'atto predetto (4 et 5 Will. IV, cap. 15) fu loro sostituito il *Comptroller General*, come ufficio di controllo nei rapporti tra il Ministero delle finanze e la Banca.

Oltremodo difettosa era la revisione della tenuta dei libri col mezzo degli antichi ufficii dell'*Exchequer*. Tale revisione, secondo il regolamento del Ministero delle finanze, seguiva soltanto nell'interno dei singoli dipartimenti amministrativi (*departemental audit*), quindi, sotto l'influenza preponderante degli interessi di ciascuno. Secondo lo Statuto del dodicesimo anno del Regno di Giorgio I, cap. 22, doveva essere costituita una suprema Corte dei Conti (*Commissioners of Audit*), ma questa non riuscì di alcuna efficace utilità. Soltanto ai tempi del *bill* di riforma, questo Istituto conseguì la sua posizione presente di vera Corte dei Conti, la quale, con la revisione dei conti già chiusi, mantiene l'ordinamento efficace della contabilità dello Stato. La forma nella quale dovevano essere riveduti i resoconti dello Stato era già stata stabilita da un Comitato del 1797, confermata nel 1822 e sanzionata poscia da una serie di atti parlamentari. In connessione all'istituzione della nuova Corte dei Conti, venne approvata una revisione materiale della contabilità per il controllo della legalità e dell'esattezza dei bilanci di tutte le spese confrontate con gli allegati (*appropriation audit*), incominciando dall'Ammiragliato (2 et 3 Will. IV, c. 40) e dal complesso del bilancio militare (9 et 10 Vict., c. 92). Nell'anno 1851, questo sistema si applicò ai beni demaniali, forestali ed alle imposte dirette; nel 1860, all'amministrazione delle gabelle, alle imposte interne ed alle poste. Alle rimanenti parti del servizio civile provvede l'*Exchequer and Audit Act* del 1866; di guisa che la Corte dei Conti controlla, al presente, anche la contabilità del fondo consolidato.

Il controllo della contabilità era oramai completo, quale controllo amministrativo del Ministero delle finanze. Ma unitamente a ciò, si svolse anche un più serio controllo parlamentare. Nelle discussioni della Camera bassa del 1865, si notò la contraddizione particolare " fra la grande gelosia nel sostenere il suo diritto esclusivo di concedere le spese e l'indifferenza con cui la Camera ha affidato senza controllo, alla discrezione del governo, i mezzi accordati „ — conseguenza naturale dell' " onnipotenza „ d'un assemblea, la quale soleva pensare più all'effettivo potere dei partiti che al miglioramento effettivo delle finanze. Dopo le ostinate lotte fra il Ministero delle finanze, i singoli dipartimenti ministeriali, il controllo generale e la Camera bassa sulla base dei ponderosi *Reports on Public Moneys* del

1856-1857, fu approvata la legge definitiva, l'*Exchequer and Audit Act* del 1866 (29 et 30 Vict., c. 39), sulla quale fondasi oramai il sistema combinato dei controlli dello Stato e dei controlli parlamentari, col concentramento degli uffici principali del controllore generale e del presidente della Corte dei Conti in una sola persona, e con la duplice posizione della Corte dei Conti, quale autorità sussidiaria del Parlamento e suprema Corte di revisione dei resoconti dello Stato, revisione spettante al Parlamento. Quindi la forma attuale dei controlli insieme combinati è la seguente:

1) La Banca d'Inghilterra serve quale deposito generale del denaro del fondo consolidato dello Stato, come pure quale cassa generale dello Stato stesso, e per mezzo del Ministero delle finanze, ha collo Stato relazioni analoghe a quelle di un grandissimo negoziante col suo banchiere e del banchiere col cliente, il quale ha un conto alla sua cassa. — Nella Banca vengono versate, da una parte le entrate dello Stato a credito dal tesoriere generale; dalla Banca sono pagate, d'altra parte, le spese dello Stato dietro mandato del Ministero delle finanze, sotto il controllo dello stesso. Il Ministero delle finanze prende continua conoscenza, mediante estratti giornalieri, di tutte le operazioni della Banca *per conto* dello Stato.

2) Con la firma di tutti i mandati di pagamento, il Ministero delle finanze esercita un vasto controllo amministrativo su tutti i dipartimenti. Per levare somme pecuniarie dalla cassa dello Stato, occorre, secondo un uso antichissimo, un ordine del gabinetto, controfirmato dal Ministero delle finanze, con riferimento alla legge o al voto della Camera su cui si fonda. Per le spese assegnate stabilmente sul fondo consolidato, basta un ordine del Ministero delle finanze. Al Ministero delle finanze, dopo varie contestazioni, venne riconosciuto, di fronte a tutti gli altri dipartimenti, il diritto che anche le singole parti delle voci del bilancio deliberate dal Parlamento, non possano essere eccedute senza il suo assenso. Questa massima venne generalizzata con una *Treasury Minute* del 23 gennaio 1863. A ciò si collega in primo luogo:

3) Il controllo generale consta del *Comptroller General* e di un sostituto. Egli esamina il mandato di pagamento trasmesso e il rescritto del Ministero delle finanze, se "sieno conformi all'ordine reale, alla legge ed al voto parlamentare". Ov'egli abbia un sospetto sulla costituzionalità e sulla legalità dell'assegno, interviene — se l'indugio non può essere levato da una corrispondenza successiva — una sentenza amministrativa nella forma, che il Ministero delle finanze denuncia il controllore generale presso il tribunale, che decide giuridicamente la questione secondo la procedura dei mandati (*writ of mandamus*).

4) Tutto l'ordinamento della contabilità di Stato viene poi controllato a ritroso dalla revisione materiale dei conti, fatta dalla Corte dei Conti, la quale deve ad un tempo riferire sulla sua

revisione " per informarne la Camera bassa „ e a tenore dell'istruzione (*rule*) contenuta nell'*Exchequer and Audit Act*, secondo i tre punti di vista: se i resoconti sieno " giustificati dagli allegati „; se le spese sieno state fatte con la " autorizzazione del dipartimento competente „; se sieno state fatte colla competente " autorizzazione della legge del bilancio dello Stato „ e quindi, corrispondentemente ai singoli voti parlamentari. A questo scopo, il presidente della suprema Corte dei Conti, nella sua funzione simultanea di controllore generale, ha la posizione di giudice supremo. Allo stesso scopo venne accordata da principio ai *Commissioners* la nomina a vita, e tutto il personale del dipartimento fu posto sotto la disciplina e l'ispezione dell'*Auditor General*. I moniti della Corte dei Conti vanno anzitutto al Ministero delle finanze per il disbrigo relativo e sono stati accettati finora di buon accordo, " come esauriti „, dalla Commissione di contabilità della Camera bassa.

5) Per il controllo amministrativo dell'amministrazione del debito pubblico, contemporaneamente alla formazione del fondo consolidato, venne costituita una commissione del debito pubblico, indipendente dal mutamento dei ministri, della quale fanno parte, fra altri, il Governatore ed il Vicegovernatore della Banca d'Inghilterra, il Vice-cancelliere permanente del Regno, il Presidente della *Court of Exchequer*, l'*Accountant General* della Cancelleria, e lo *Speaker* della Camera bassa. Alle lacune ancora esistenti nel sistema del controllo provvidero leggi recenti (24 *Vict.*, cap. 5; 25 *Vict.*, cap. 3; 29 et 30 *Vict.*, cap. 25), con cui venne limitata l'emissione delle *note (bills)* del tesoro.

6) Il controllo di contabilità di tutte le autorità provinciali e locali, nel campo del più antico *Selfgovernment*, è affidato alle *General Sessions*, alle Corti distrettuali ed alla competenza dei singoli giudici di pace. La revisione deficiente dei resoconti dell'amministrazione dei poveri, dell'amministrazione delle strade e d'altre materie dell'amministrazione autonoma economica, condusse frattanto, nella formazione del nuovo ente comunale, all'introduzione di un profondo controllo amministrativo delle autorità centrali in questi campi rammodernati dell'amministrazione locale, su cui ritorneremo ben tosto (1).

La completa trattazione dei controlli della contabilità si troverà nella parte speciale al capitolo IV (Amministrazione finanziaria) unitamente al nuovo sistema dei controlli finanziari, anche la concessione degli storni (*virements*) da un capitolo all'altro è ora circoscritta. Parimenti è abolito il passaggio dei residui da un bilancio annuale ad un altro (*running balances*), passaggio, di cui s'era tanto abusato per lo innanzi. Fin dal 1863, tutti i dipartimenti sono obbligati a consegnare i loro residui alla Banca, per cui il Ministero delle

(1) Si veda al § 41.

finanze si trova inevitabilmente nella necessità di chiedere che gli vengano accordati acconti (*on account*) nel primo trimestre del nuovo anno finanziario. A questa innovazione si connette la concessione annuale d'un fondo a disposizione per le spese impreviste, il *civil Contingencies fund*, accordato per la prima volta nell'anno 1861, nella somma di 120.000 lire sterline (1).

SEZIONE II.

A. Applicazione dei controlli amministrativi.

§ 39.

I. I controlli amministrativi dell'amministrazione centrale.

Un governo, che abbia il suo centro di gravità in un Parlamento di 1000 persone, diviso in due Camere, colla naturale lentezza del corpo dirigente, sente il bisogno di una esecuzione energica della volontà dello Stato, non meno d'uno Stato assoluto. Le disposizioni, stabilite per l'esecuzione uniforme della volontà costituzionale dello Stato, si informano, in Inghilterra, a cinque punti di vista principali:

- a) mantenere una costante armonia nel Consiglio direttivo dei ministri;
- b) assicurare all'amministrazione centrale l'obbedienza, dal basso all'alto, de' suoi proprii organi;
- c) garantire all'amministrazione dello Stato un controllo anche nel campo del *Selfgovernment*;
- d) assicurare, entro il *Selfgovernment* stesso, la necessaria obbedienza da parte degli impiegati subalterni;
- e) assicurare efficacemente al potere dello Stato, che agisce nelle varie località, l'obbedienza dei sudditi.

Ognuno di questi punti di vista vuol esser trattato in modo particolare nel sistema amministrativo inglese.

I. L'unità d'azione nel Consiglio direttivo dei Ministri, è mantenuta, in primo luogo, dalle antiche disposizioni sul *Privy Council*. Il Consiglio

(1) Confronta più avanti il § 49.

dei Ministri stesso tratta oggigiorno gli affari costituzionali del Consiglio reale, le cui udienze rappresentano soltanto conferenze di ministri, sotto la presidenza del re, secondo alcune forme cerimoniali. In questi affari, il "presidente del Consiglio segreto", funge da presidente, il lord guardasigilli privato da ministro di controllo, servendo ambedue al controllo reciproco degli affari, con una distinta responsabilità personale.

Ancora più importante era il mantenimento dell'unità nelle proposte legislative, nelle norme finanziarie, nelle massime direttive dell'amministrazione. A questo scopo, nella pratica del Consiglio dei Ministri, si veniva affermando un ministro dirigente, il quale ottenne la posizione nominale di un "primo Commissario dell'amministrazione finanziaria" (*First Lord, Premier*). Egli rappresenta la presunta unità del Gabinetto, nel senso che l'ostilità di un altro ministro alle sue ordinanze determina il ritiro di quest'ultimo, mentre le dimissioni del primo ministro equivalgono allo scioglimento del Consiglio dei Ministri. È abbandonato alla convenienza l'accordo dei singoli capi col presidente dei Ministri sulle misure più importanti della loro amministrazione e sulla nomina ad alcuni uffici principali (1).

Per quanto il centro di gravità di tutte le risoluzioni stia nel Consiglio dei Ministri, la necessaria unità nei supremi atti dello Stato è garantita altresì dalla posizione costituzionale del sovrano. Ove per emanare un decreto occorra, secondo l'uso costituzionale, alla sua firma deve essere aggiunta quella dei singoli ministri, e per i *bills* approvati dalle due Camere, anche quella del lord cancelliere. L'odierna consuetudine parlamentare riconosce in ciò, più che una formalità, un vero diritto del re, ammesso ancora nei tempi recenti (nel caso controverso con Lord Palmerston) di "prenderne conoscenza", e di "rifiutare il suo assenso", come materia di prerogativa reale. Il che non è mai contestato giuridicamente, e suole avvenire ogni giorno, tanto nell'amministrazione degli esteri, quanto nella militare. Il presidente dei Ministri deve tenere il sovrano al corrente di tutti "gli avvenimenti importanti", comprese le deliberazioni parlamentari sugli affari di Stato propriamente detti. Anche le deliberazioni formali del Consiglio dei Ministri su questioni di politica, sono presentate al sovrano. Nessun atto importante di Governo, "destinato ad impegnare la Corona in un determinato indirizzo della sua politica", può essere compiuto dai Ministri, senza che la Corona n'abbia presa conoscenza precedentemente e senza che vi abbia dato il suo assenso.

(1) Accanto a questo esiste un controllo speciale su tutti i dipartimenti col tramite del Ministero delle finanze, al quale devono essere presentati tutti i progetti di bilancio. In mancanza d'un accordo, il Consiglio dei Ministri decide sulle divergenze tra il capo del dipartimento ed il Ministro delle finanze. In modo analogo viene stabilito, nel Consiglio dei Ministri, il contingente dell'esercito permanente per il successivo anno finanziario.

L'accordo della volontà regia con l'amministrazione ministeriale garantisce alla sua volta, la massima costituzionale della controfirma di tutti gli atti reali da parte di un Ministro (1).

II. L'obbedienza degli impiegati dello Stato all'amministrazione centrale, diventò una questione vitale del governo parlamentare di fronte alla burocrazia "permanente". Occorrevano, precisamente a questo scopo, massime autorevoli, per garantire l'obbedienza ai capi amministrativi che mutano continuamente. Tale obbedienza si doveva esigere in modo così assoluto che i Ministri non esercitano veruna giurisdizione sulle questioni giuridiche controverse, ma hanno sotto di sé soltanto organi esecutivi, con diritti incontestabili su di essi. Ciò condusse alla massima direttiva, di affidare tutta l'azienda civile e militare dello Stato ad "impiegati di carriera", e di trattare la questione del licenziamento come una massima giuridica e la nomina a vita come una prammatica d'ufficio.

Secondo questo punto di vista, il rapporto della burocrazia col Ministero, è alquanto diverso in ogni singolo dipartimento, a seconda della natura delle funzioni dello Stato, ma dovunque decisamente subordinato, ad eccezione di un solo. Tale eccezione riguarda il dipartimento degli esteri, dove tutti i funzionari diplomatici e consolari sono subordinati assolutamente, quali *commissaires departis*, dell'ufficio centrale.

L'amministrazione della guerra è subordinata, per la parte politica, finanziaria e giuridica, al Ministro della guerra, per la parte disciplinare della vigilanza personale, al Comando generale (*Horse Guards*), col diritto assoluto di licenziare ogni ufficiale ed impiegato militare. Le autorità intermedie dell'amministrazione militare distrettuale dipendono da capi speciali.

Nell'amministrazione della marina è in vigore la stessa disposizione pel personale. Per l'amministrazione centrale è costituito un collegio nominale, che muta col mutar dei Ministri, tra i cinque dipartimenti esecutivi, che fanno parte del servizio permanente.

Nel Ministero delle finanze, tutta la massa degli impiegati del *Revenue Department* può essere, di diritto, revocata dall'impiego.

Nel Ministero dell'interno, la revocabilità degli impiegati, si limita esclusivamente al personale ministeriale ed all'ispettivo; la massa principale degli impiegati fa parte del *Selfgovernment*, in una posizione effettivamente più indipendente dai ministri temporanei, fin dove giunge il sistema del mantenimento della pace pubblica.

All'opposto, nella parte moderna del dipartimento dell'Interno, come esso venne costituito quale autorità suprema coi nuovi *boards*,

(1) Il riguardo alla effettiva composizione e alle relazioni dei partiti nella Camera bassa muta a seconda delle circostanze e non è mai elevato a massima costituzionale, anzi il Parlamento inglese limita appunto in apparenza la libertà delle risoluzioni del monarca nelle forme più rispettose.

prevale il sistema degli impiegati di carriera, che possono essere sempre licenziati con un ordine dell'ufficio centrale.

Nel Ministero del Commercio domina, nella stessa misura, il sistema degli impiegati revocabili.

Nell'amministrazione giudiziaria, il punto di vista dei controlli giuridici conduce ad assicurare, vita natural durante, la posizione dei giudici, di un certo numero di impiegati superiori e degli impiegati del *Selfgovernment*. La burocrazia di carriera dipende in parte dai collegii giudiziarii, salve però le competenze necessarie dell'amministrazione centrale.

Nell'amministrazione della Chiesa nazionale, la forma corporativa della Chiesa stessa, conferisce agli impiegati una posizione indipendente dall'amministrazione ministeriale.

Nell'amministrazione dell'Istruzione pubblica, ciò vale soltanto per le professioni dotte, essendo l'amministrazione delle scuole popolari costituita in modo puramente amministrativo.

Nell'amministrazione delle Colonie e dei possedimenti esteri, infine, il sistema degli impiegati revocabili, vige in modo così assoluto, che comprende altresì il personale giudiziario (1).

§ 40.

II. I controlli amministrativi nell'autogoverno.

La catena dei poteri amministrativi subisce (come sul continente), alcune modificazioni in quegli ufficii, nei quali le autorità del *Selfgovernment* devono essere impiegate come organi esecutivi.

III. L'autorità dell'amministrazione centrale di fronte al *Selfgovernment* delle provincie e delle città, era, fin dall'origine, estesa quanto sugli impiegati diretti dello Stato. Ma questo rapporto mutava gradatamente fin dai tempi nei quali fu istituito l'ufficio dei giudici di pace. Questo da principio parve tanto più indipendente in virtù del possesso; anzi negli Statuti urbani venne creato, d'ordinario, come ufficio "a vita", revocabile soltanto con una sentenza di tribunale. Nel secolo XVIII le commissioni di pace di tutti i luoghi formavano una burocrazia collegiale di una vera stabilità, tanto completa quanto quella degli impiegati giudiziarii. La connessione dell'ufficio dei giudici di pace colla proprietà, la collegialità e lo spirito di corpo (*esprit de corps*) fortemente sviluppato, hanno reso indipendente quest'ufficio, malgrado la sua revocabilità nominale. Le due forme del controllo amministrativo, il potere disciplinare ed un certo diritto d'ispezione,

(1) Sulla condizione disciplinare di tutti gli impiegati immediati del servizio permanente dello Stato, confronta più sopra § 85, in principio.

sussistono giuridicamente; ma in effetto, sono diventati in gran parte nominali.

Il potere disciplinare appare, da una parte, indebolito essenzialmente per la posizione personale degli impiegati onorarii. Le Commissioni di pace delle contee, che comprendono ora più che 20.000 cittadini, le speciali Commissioni di pace delle città, che ne hanno circa 3000, accolgono le personalità più competenti, non soltanto della Camera dei Lordi e della Camera dei Comuni, ma benanco di tutta la classe dirigente d'Inghilterra, legate fra loro dalla coscienza dell'adempimento collegiale delle funzioni più importanti del potere pubblico. Non soltanto i *Lord Lieutenants*, ma numerosi membri delle Commissioni di pace hanno, socialmente, un grado più elevato del temporaneo segretario di Stato dell'interno. Il ruvido stile dei rescritti dell'antico consiglio reale di gabinetto si è già mutato da lungo tempo, per questo motivo, in una corrispondenza cortese col *Lord Lieutenant*; nella quale il Ministro, con "umile", domanda o per ragioni d'ufficio, dà il suo "consiglio", al capo dell'amministrazione della contea e sottopone certe norme alla sua considerazione. Alle riprensioni, alle ammende od alla minaccia di esse, così come erano all'ordine del giorno nell'epoca dei Tudor, non si pensa più da lungo. Quale valvola di sicurezza per i casi estremi, esiste soltanto la facoltà dell'amministrazione temporanea dello Stato di revocare qualsiasi commissione di pace e sostituirla con una commissione nuova (1).

Parallelamente a ciò procede l'indebolimento dell'ufficio d'ispezione. Fin dai tempi in cui venne abolita la Camera Stellata (16 Car. I, c. 10), il diritto di correggere materialmente i decreti amministrativi è cessato per il *Privy Council*, e per conseguenza per l'attuale Consiglio dei Ministri. L'ingerenza dei tribunali del regno, coi loro rescritti di revoca, non poteva addentrarsi però, quale correzione, più profondamente di quanto possa, in generale, un lontano collegio di giudici. Di fronte agli *orders* dei giudici di pace, le cui condizioni preliminari e le cui forme sono regolate specialmente dalla legge, il tribunale supremo si può limitare soltanto a questioni d'interpretazione legale e di disamina delle ricuse sollevate per la pusillanimità d'un giudice di pace. I tribunali del regno si occupano specialmente dell'estremo riguardo dovuto alle Corti dei giudici di

(1) Anche nei casi rari, in cui per il contegno pubblicamente scandaloso, per una sospensione dei pagamenti in circostanze sospette, ecc., ovvero per aver partecipato ad atti rivoluzionarii (in Irlanda) la posizione di un giudice di pace si rende insostenibile, si evita lo scandalo d'una destituzione accontentandosi di lasciarne da parte tacitamente il nome in una nuova *Commission*, ed anche ciò non sempre passa senza qualche contrasto in Parlamento. I più recenti poteri d'ispezione del Ministro dell'interno sono posti, per quanto è possibile, quale condizione dei sussidii dello Stato e si esercitano quindi indirettamente; il personale degli Ispettori di Stato è in contatto solo con gli impiegati subalterni, non coi giudici di pace.

pace, alle quali lasciano mano libera, ove sieno garantite le massime essenziali di un'udienza giuridica. I giudici delle assise attendono ancor meno a correggere la procedura dei giudici di pace, quantunque ne spetti loro tuttora il diritto. Corrispondentemente a tale condizione delle cose, si forma l'istanza d'appello presso i tribunali del regno, assumendo sempre più la forma d'uno *special case*, di guisa che questi tribunali decidono in modo definitivo, dietro l'esposizione del fatto, una data questione giuridica.

Per mantenere il buon accordo del Ministro coi *Lord Lieutenants*, rimangono, in conclusione, soltanto: la rinnovazione periodica delle commissioni di pace e, in caso, l'omissione di alcuni nomi. Nei casi di una straordinaria perturbazione della quiete pubblica, il Ministro può ordinare, *ex officio*, l'arruolamento di speciali funzionari di polizia (*special Constables*); la nomina, ordinata dai giudici di pace, gli deve essere subito notificata. In modo analogo procede la corrispondenza sulle requisizioni militari (quando sia il caso) col *Lord Lieutenant*, col Ministro dell'interno e col ministro della guerra; l'estrema misura d'una sospensione dell'*Habeas corpus Act* vuole il concorso del Ministero e del Parlamento.

Ne risulta, per verità, che l'organismo amministrativo inglese è molto debole. Esso diventa meno difficile per la precisa redazione delle leggi amministrative, per le forme severe dell'andamento degli affari, in virtù dell'azione collettiva collegiale di due o più giudici di pace in tutti i casi più importanti, anzi tutto in virtù dello spirito elevato con cui veniva amministrato l'ufficio onorario. Ma, *mutatis mutandis*, sussiste una certa analogia del rapporto, nel quale il governo dell'impero germanico ed i governi provinciali stavano anticamente di fronte agli autonomi proprietari fondiarii ed alle città pure autonome, cui era più facile dare ordini, che ottenerne colla forza l'esecuzione (1).

Una vera lacuna, però, si formò tosto che si presentò il bisogno di compiere energiche riforme nella vita sociale e comunale della nazione; riforme, che colle sessioni dei giudici di pace, dovevano

(1) A questo si connette il celebre motto di Lord Brougham nel periodo violento e tempestoso del *bill* di riforma, che il giudice di pace inglese "esercita una giustizia simile a quella del Cadì turco", il quale viene copiato, alle volte, dagli scrittori del Continente. Ma anche spregiudicati giudizi politici hanno riconosciuto che il sistema dell'amministrazione inglese mostra tuttavia, nelle situazioni più difficili, una certa mancanza di energia, o, per lo meno, procede per le lunghe e va troppo lento. Le gravi conseguenze d'una trasgressione di competenza e delle consuetudini giurisdizionali arrecano sovente una circospezione troppo grande nelle misure e permettono violenze per un tempo più lungo di quello in cui le sopporterebbero i nervi più deboli d'un pubblico tedesco. L'introduzione dei *Constabulary* salariati, per quanto vivamente combattuta dalla *gentry* dei giudici di pace, non riuscì impopolare, per questo motivo, presso le *middle classes*, parve anzi, per lungo tempo (come in Francia) quasi un esercito modello, fino a che, negli ultimi tempi, si fece l'esperienza che la scelta di milizie così numerose (al presente 30.000 uomini) non può essere più fatta colla diligenza dei primi tempi.

riuscire altrettanto impossibili, come la legislazione Stein-Hardenberg coll'antica Camera di guerra e del Demanio in Prussia.

IV. Nell'interno dell'autogoverno era inoltre necessario un potere disciplinare e d'ispezione verso gli impiegati subalterni, dei quali ha avuto cura sufficiente l'ufficio dei giudici di pace.

L'intervento continuo degli impiegati ordinatori contro le misure speciali del *Constable*, dell'ispettore dei poveri, dell'ispettore stradale era preveduto in principio dalla legislazione e l'ufficio dei giudici di pace, ovunque presente, era sufficientemente efficace nella sua qualità d'istanza d'ispezione e di ricorso.

Meno efficace, invece, di certo, era il potere disciplinare. Un impiegato onorario non può essere licenziato dal suo ufficio su due piedi, tanto meno in questo caso, in cui era abbastanza difficile trovare, per gli uffici minori, persone disposte ed adatte. Ne derivò quindi la pratica che un licenziamento avviene soltanto per deliberazione delle Corti trimestrali, solo in casi urgenti mercè un *Order* di due giudici di pace e, in generale, ben di rado. Si dovette quindi rinforzare il potere disciplinare con le seguenti misure:

1) L'insubordinazione agli ordini dei giudici di pace, fu già considerata, secondo la *common law*, come una mancanza nell'ordinaria procedura penale, punita a seconda della consuetudine, con multe di polizia (*fine*); la disobbedienza ad un'ordinanza delle *Sessions* è punita sommariamente quale *contempt*. Siccome però queste procedure appaiono troppo circostanziate, così si dovettero:

2) Inserire, nelle singole leggi amministrative, con incessanti richiami, le clausole disciplinari, per cui alla disobbedienza o alla negligenza degli impiegati inferiori, vengono comminate con procedura sommaria, piccole multe. Siccome anche con ciò, malgrado tutta l'attenzione, restavano lacune, si aggiunse:

3) La clausola generale (58 *Geo. III, cap. 55*), secondo la quale due giudici di pace possono infliggere ad ogni *Constable* una pena disciplinare fino a 40 scellini " per ogni trascuranza del dovere e per qualunque disobbedienza ad un *warrant* o ad un ordine di qualsiasi giudice di pace „.

Con duplice efficacia si manifestò il potere disciplinare con l'introduzione delle milizie retribuite, in cui il diritto di licenziamento si dimostra tosto ne' suoi effetti. Il controllo amministrativo è ora rinforzato dal fatto che:

1) La nomina delle milizie avviene sotto la direzione (*direction*) del Ministro dell'Interno;

2) Esse devono obbedire a tutti gli ordini legali dei *Commissioners* nominati dallo Stato, nella loro qualità di giudici di pace, secondo la nuova legge;

3) I *Commissioners*, nella loro qualità di *Justices*, possono sospendere o licenziare tutti i constabili, che essi ritengano " deboli, trascurati nell'ufficio o altrimenti inetti „.

Gli ufficii superiori sogliono essere occupati mediante promozioni dagli ufficii inferiori; sono anche distribuite gratificazioni per straordinarie prestazioni di servizio ed è formato un fondo per le pensioni della truppa (1).

V. Infine, l'obbedienza del pubblico verso le autorità locali ed i rispettivi impiegati esecutivi venne garantita dalla legislazione in ogni tempo in modo sufficiente. Gli attriti ordinarii tra il pubblico ed i soldati di polizia vengono colpiti, è vero, nella procedura sommaria, con lievi pene di trasgressione: i casi più gravi di vie di fatto salgono però nella scala penale, quali *aggravated assaults*, fino a 3 anni di carcere ed a 7 anni di relegazione. — Vige, precisamente come in Germania, la massima di diritto pubblico dell'esecuzione amministrativa. " Dove la legge conferisca ad un giudice di pace un potere giurisdizionale, la disobbedienza forma di per sè stessa una mancanza meritevole di pena „, secondo le numerose decisioni delle Corti di giustizia. " Dove la legge autorizzi un giudice di pace ad obbligare una persona ad un'azione e la parte vi si rifiuti, il giudice può farla tradurre in prigione e lasciarvela fino a che ubbidisca „ (2). La detenzione personale vale, quindi, come un mezzo generale di coercizione amministrativa ed i numerosissimi statuti parlamentari, i quali lo enunciano espressamente, comprendono soltanto dichiarazioni della *common law*. Il sequestro dei beni, invece, dopo lo sviluppo propriamente detto della *distres* inglese, era una misura positiva, che doveva essere autorizzata da uno Statuto parlamentare ed è interpretata alla lettera. Si potrà passare espressamente alla vendita solo quando la autorizzi la legge " *distres and sale* „. Tutte queste norme sono state generalizzate coll'ordinamento di polizia del 1848 (11 & 12 Vict., c. 43, §§ 17-21) (3).

(1) Affinchè gli ordini dei superiori amministrativi non conducano la gendarmeria a trasgressioni di legali poteri d'ufficio, rimane però, quale controllo giuridico, il potere penale propriamente detto sulle mancanze d'ufficio dei giudici di pace, riservato nella metropoli ai giudici di polizia, i quali comminano, per trascuratezza o per violazione dei doveri di servizio, una pena che va fino a 10 lire sterline di multa o ad un mese di carcere. Questo concorrente controllo giuridico riservato ovunque nell'evoluzione amministrativa della polizia inglese, assoggetta ora, anche in Inghilterra, queste milizie a un duplice potere disciplinare, il quale, praticamente, si è conservato.

(2) II Hawkins, c. 16, § 2.

(3) Il risultato delle leggi numerose e confuse, è che ogni disposizione coercitiva, emanata sulla base di leggi generali o speciali, si esplica mercè l'esecuzione dei beni ovvero la prigione per un determinato tempo, e per tutti i casi non nominati rimane una coercizione amministrativa mercè l'arresto, come pure tuttora, alternativamente, una procedura penale per disobbedienza verso un ordine legale della superiorità (*R. v. Robinson II. Burr. 799* ed altri precedenti). In nessun caso, quindi, sono attribuiti anche in Inghilterra doveri e diritti all'autorità, senza accordare, contemporaneamente, efficaci mezzi coercitivi per l'esecuzione. Non la mancanza della coercizione amministrativa, ma i controlli giuridici accordati a tal uopo formano il merito dell'amministrazione di polizia inglese.

§ 41.

III. I Controlli amministrativi nel sistema moderno dell'amministrazione interna.

Dopo il corso di mezzo secolo si può oggi riconoscere, senza tema di errare che le riforme — necessarie in Inghilterra fin dai tempi della prima Riforma elettorale (1832), — non si potevano compiere coll'antico sistema dell'autogoverno. Anche se la *landed gentry* fosse stata inclinata, nelle commissioni di pace, ad assecondare nella misura desiderata le crescenti esigenze della nuova società industriale, le pessime condizioni dell'amministrazione dei poveri, dell'amministrazione sanitaria e della scolastica erano giunte ad un grado così acuto che l'ufficio dei giudici di pace, co' suoi *Orders* conformi alla legge, e le *sessions*, quali autorità deliberanti, possedevano la forma elastica adatta all'applicazione di queste leggi, meno ancora del cessato Consiglio segreto di Stato o della Camera della guerra e del demanio in Prussia, i quali hanno procurato tanti fastidi al Barone di Stein. Potevano bensì dar norma ad un'amministrazione pubblica in un saldo ordinamento sociale di caste, ma non erano adatte a compiere alcuna riforma sociale.

La legislazione parlamentare aveva accordato alle *middle classes* di formarsi le nuove rappresentanze comunali (*boards*) secondo il loro intendimento, come il Consiglio amministrativo d'una società d'azionisti, nel quale nessuno vuole far personalmente cosa alcuna, nè essere personalmente responsabile delle deliberazioni che vengono prese. Siccome logicamente le rappresentanze comunali elettive erano sciolte espressamente da tutte le responsabilità delle antiche associazioni obbligatorie del *Selfgovernment*, la responsabilità per gli affari essenziali veniva a ricadere sui segretarii retribuiti, sugli scrivani e sugli impiegati sussidiarii. Ma ci doveva essere, anche nell'amministrazione dei Parlamenti locali, qualche persona responsabile, affinchè venissero eseguite non soltanto le deliberazioni della rappresentanza comunale, ma anche le leggi amministrative dello Stato. I segretarii della nuova amministrazione dovevano garantire che le nuove massime dell'amministrazione dei poveri, dell'amministrazione sanitaria e di quella scolastica, tanto contrarie all'amministrazione locale, venissero eseguite. Gli impiegati di contabilità dovevano garantire che le imposte comunali fossero impiegate a seconda della loro destinazione, tanto più ora che queste imposte sommarono a ben più delle imposte dirette dello Stato prese insieme. Occorreva a tal fine una trasformazione di tutti i controlli ordinari dell'ammini-

strazione, la quale è ora compiuta dovunque, a seconda degli intenti delle leggi amministrative.

I. Nella nuova amministrazione dei poveri, importava ricostruire, su basi completamente nuove, il sistema dell'amministrazione dei poveri della parrocchia, il quale si era ormai ridotto ad una vuota formalità. Nell'interesse dei grandi proprietari fondiari, i distretti di soccorso erano così screditati, che ogni misura per il soccorso dei poveri, diventò inefficace. L'ufficio degli *Overseers*, che mutava ogni anno, era ridotto ad un servizio meccanico, il quale trovò sempre più comodo dare ai poveri elemosine in denaro. Il risultato, che colpiva profondamente il paese, fu un aumento inaudito delle imposte dei poveri, una disparità oppressiva nell'aggravio per essi, un mutamento nell'ammontare ordinario delle mercedi agli operai coi sussidii in denaro accordati spensieratamente.

Dovevano essere create maggiori e più vitali associazioni dei poveri e determinate nuove massime per l'amministrazione, di guisa che i contribuenti inglesi non nutrissero sospetto di sorta sulla gran quantità di denaro che dovevano pagare, assoggettando l'indigente ad una prova in una casa di lavoro (*workinghouse test*), e dimostrando che egli è realmente bisognoso di aiuto. Le Corti trimestrali dei giudici di pace erano effettivamente disadatte a questi nuovi ordinamenti. A dirigere il tutto si richiedeva piuttosto un ufficio centrale dei poveri, colle facoltà molto estese d'una autorità centrale amministrativa.

1) Il più esteso potere regolamentare e d'organizzazione comprende:

a) La fusione forzata delle parrocchie minori e delle associazioni locali dei poveri in associazioni più vaste e vitali, *Unions*. di tale entità, che l'associazione sia in grado di sopportare le spese d'un ospedale. La legge autorizza perciò le autorità dello Stato a concentrare in un'*Unione*, a seconda del loro parere, un certo numero di parrocchie, con le più ampie facoltà di separazione e di smembramento.

b) L'ordinamento d'una burocrazia retribuita: l'ufficio dei poveri può imporre coercitivamente la nomina d'impiegati salariati, prescrivere le condizioni ed i criteri della nomina, fissare gli stipendii, emanare le istruzioni riguardanti il servizio, esercitare un'ispezione continua ed una revisione di contabilità, infine, licenziare gli impiegati.

c) I regolamenti loro per l'amministrazione dei poveri con tutti i loro particolari, per la cura dei poveri, per l'istituzione delle case di lavoro, per il collocamento dei figli dei poveri, per la costruzione di case loro adatte, per i contratti sulle forniture e sulle imprese, per il mantenimento dell'ordine domestico ed amministrativo delle case dei poveri stessi. Questi *General Rules* dell'ufficio dei poveri, hanno espressamente forza di legge, e formano una seconda

e vasta legge sui poveri, il cui sviluppo continuo resta affidato alle autorità dello Stato (1).

2) Un supremo diritto d'ispezione, largamente esteso, il quale assoggetta gl'impiegati retribuiti tanto al diritto disciplinare, quanto a quello d'ispezione dell'autorità centrale, colla facoltà della correzione di ogni singolo caso. In mancanza di stabili autorità provinciali, questo diritto d'ispezione è esercitato da ispettori ambulanti, i quali hanno i loro ufficii nella metropoli e in altre undici città provinciali. La subordinazione degl'impiegati retribuiti si fonda, anzitutto, sulla massima: che questi impiegati dell'ufficio dei poveri dello Stato possono essere licenziati soltanto dall'ufficio stesso, massima — completata da un sistema di ammende, comminate non per singole trasgressioni, ma, in generale “ per la disobbedienza alle istruzioni dell'ufficio dei poveri „ — Infine, il controllo più efficace sta nella revisione materiale della contabilità affidata a revisori distrettuali, i quali, stipendiati dallo Stato, licenziabili soltanto dalle autorità dello Stato stesso, col controllo continuo delle spese dei poveri, determinano l'indirizzo dell'amministrazione in tutti i suoi particolari, decidendo contemporaneamente, sulla “ legalità e sull'opportunità „ delle somme distribuite;

3) Una vasta istanza di ricorso per tutti gli atti dell'amministrazione dei poveri. Per le questioni controverse della revisione di contabilità, si può ricorrere in particolare, a scelta degli interessati, al tribunale ovvero all'ufficio dei poveri. Siccome però quest'ultimo, quale istanza d'ispezione, ha il diritto esclusivo di lasciar passare, per motivi d'opportunità (*equitable jurisdiction*), una partita difettosa, così naturalmente l'istanza amministrativa è più frequentemente invocata. — Per le controversie relative agli oneri di beneficenza, l'istanza amministrativa di ricorso è del pari esercitata con libera scelta. Secondo l'atto dell'undecimo e duodecimo anno del Regno di Vittoria, c. 110, § 4, le controversie sul diritto di domicilio e sulla restituzione ed il pareggiamento delle spese dei poveri sono portate, a scelta delle parti, alla decisione dell'ufficio dei poveri od a quella delle Corti trimestrali e dei tribunali. Secondo l'atto del decimoquarto e quinto anno del Regno di Vittoria, c. 103, § 12, i *Boards* possono assoggettare, addirittura, ogni questione controversa all'ufficio dei poveri per la sentenza definitiva.

(1) A questi esorbitanti poteri regolamentari non poteva mancare un controllo giuridico. Questa barriera, importante per il complessivo organismo dell'amministrazione, l'ha posta la legge per i poveri, con l'ordine che ogni interessato, col deposito d'una cauzione di 50 lire sterline, col procedimento di revoca (*certiorari*) possa ricorrere alla decisione del *Kings Bench* contro le norme, *Rules, Orders and Regulations*, emanate dall'ufficio dei poveri. Un'eventuale trasgressione conduce ad una sentenza di cassazione del tribunale supremo, con cui l'*order* viene *ipso jure* posto fuori di vigore. Sul sistema complicato della moderna beneficenza pubblica in generale, confronta GRANT, *Selfgovernment*, § 121-130.

II. Nella polizia sanitaria, edilizia e degli "Improvements" urbani, la legislazione doveva accontentarsi, per lungo tempo, di esercitare ingerenze sporadiche, con atti locali e di dare soltanto determinazioni supplementari di norme, dove i bisogni locali erano mutati e solo per le località molto popolate, dove il sistema giurisdizionale del *Selfgovernment* aveva lasciato prevalere una profonda trascuranza, non esistendo altrove il bisogno d'una forte ingerenza. Tutte queste disposizioni si unificano però grado a grado nei *Public Health Acts* e nei *Local Government Acts*, però sempre coll'intervento di un'amministrazione mutabile, mediante un ufficio centrale, divenuto ora il *Local Government Board*, e propriamente:

1) Con forti poteri regolamentari e di ordinamento, che il *President* deve qui esercitare come nell'amministrazione dei poveri, con l'intervento degli altri Ministri. La questione preliminare sull'applicazione coattiva di queste leggi è riservata persino ad un *Order in Council*, e quindi a tutto il Ministero.

All'ufficio centrale compete l'approvazione delle ordinanze di polizia locale e delle ordinanze sugli affari delle autorità locali. Su proposta di una decima parte dei contribuenti, l'ufficio centrale può mutare altresì i confini delle associazioni comunali per questi scopi, separare associazioni comunali esistenti, fondere comuni finitimi in una unione comunale. "I suoi ordini esecutivi in base a questa legge sono obbligatorii e definitivi in tutti gli argomenti che vi si riferiscono".

2) Il supremo diritto d'ispezione dell'ufficio centrale comprende, in questa materia, un ampio diritto d'inchiesta preventiva di quei rapporti effettivi, per i quali è conferito ai Commissarii del governo il diritto ad interrogatorii previo giuramento, alla visione di documenti, dei registri delle imposte (con la multa di 5 lire sterline "quando si impedisca ad un impiegato l'esecuzione della legge"). — È riservato all'ufficio centrale anche l'acquisto di terreni per nuove strade, l'approvazione di prestiti, il licenziamento degli Ispettori nominati dalle autorità locali, la nomina, il licenziamento e la fissazione degli stipendii dei sanitarii locali. Infine, l'ufficio centrale, nel caso d'una trascuranza da parte delle autorità locali e dopo avere eseguita l'inchiesta proposta, è anche autorizzato a far eseguire in questa materia le misure necessarie di polizia sanitaria col mezzo de' suoi Commissarii e ad assegnare le spese a carico delle autorità locali. (29 et 30 Vict., c. 90, § 49) (1).

3) Un'istanza materiale di ricorso è conferita, in questa materia singolarmente complicata, alle autorità amministrative su singole

(1) In questo punto scabroso s'è trovato, però, opportuno un controllo giuridico: contro ognuno di questi ordini è aperto il ricorso alla Corte di giustizia del *Queen's Bench* ed eseguito precisamente allo stesso modo d'un ordine (*rule*) di questa Corte. Per tutte queste materie, confronta GRANT, *Selfgovernment*, §§ 131-136.

questioni attinenti al diritto privato. Nei casi, in cui la legge prescrive un'esazione sommaria delle spese per una procedura, ovvero autorizza le autorità locali ad intimare particolari contribuzioni dei limitrofi per i *private improvements*, chi ne è colpito può ricorrere all'autorità, la quale decide definitivamente con una ordinanza. Anche qui, accanto alla via giuridica, è aperto l'adito ad un ricorso amministrativo. Contro la revisione di contabilità del *District Auditor* l'appello può essere interposto, a scelta dell'aggravato, al tribunale o al Ministro, e così in alcuni casi speciali.

III. Nell'amministrazione scolastica, s'erano venute formando da parecchi decenni, mercè le norme delle autorità centrali per la concessione dei sussidii dello Stato, massime uniformi, che vennero legalmente fissate negli *School Acts*. Il potere regolamentare non aveva qui più d'uopo di intervenire così energicamente come nelle materie precedenti. Oltre a ciò, nell'ordinamento dell'amministrazione scolastica, non era avvenuta alcuna collisione frequente con gl'interessi comunali e con gli interessi privati, perchè il mantenimento delle scuole si fonda sulla base normale delle vere imposte dei poveri. Da ciò la costruzione seguente, realmente più semplice:

1) I poteri regolamentari delle autorità centrali hanno per obbiettivo principale la trasformazione degli *School Districts* ed i nuovi *Boards* relativi. Precedono accurate inchieste e mature discussioni con le autorità locali, e, soltanto nel caso di bisogno, si addi-viene alla nomina di un *Board in contumaciam* (contro un *District in default*). All'autorità centrale è riservata l'approvazione degli ordinamenti sugli affari dei singoli *Boards*. Anche qui si riconosce il diritto di riunire e di dividere le associazioni comunali.

2) Il supremo diritto d'ispezione ministeriale è esercitato da numerosi ispettori e sotto-ispettori, sui quali l'ufficio centrale esercita pieni poteri disciplinari e di correzione, come sopra gl'impiegati di carriera in servizio permanente. Per i particolari, in ispecial modo per ottenere la frequenza alla scuola, si introducono poscia le ammende, previa discussione sommaria dinanzi al giudice di pace (1).

IV. Altri punti di vista determinano la formazione della nuova amministrazione stradale. Anche qui esisteva la necessità, di consolidare il numero eccessivo dei comuni piccoli in associazioni maggiori, di approvare i nuovi *Boards* ed il sistema degl'impiegati retribuiti, in unione all'esistente economia finanziaria. Però, per tali questioni, si poteva far appello alle cognizioni pratiche ed alla buona volontà della *landed gentry*. La riforma, quindi, si svolse senza l'inge-

(1) Mancò qui l'occasione di aggiungere nuovi controlli giuridici dal punto di vista esposto più sopra. S'intende che le sessioni dei giudici di pace intervengono nelle controversie sulle contribuzioni delle imposte comunali. Gli *Elementary Education Acts* del 1870, 1873, 1876 sono, in sostanza, atti puramente amministrativi, sulla base di esatte e legali determinazioni generali.

renza di un ufficio centrale. Il Ministero si limita a ricevere le tabelle annuali delle entrate e delle spese dell'amministrazione stradale, mentre le deliberazioni economiche sull'organico degli impiegati, sulla loro nomina, la esecuzione delle costruzioni e la revisione della contabilità appartengono ai *Boards* elettivi sotto il controllo delle sessioni dei giudici di pace.

1) I poteri regolamentari e d'ordinamento per l'introduzione del nuovo sistema dei *Boards* sono conferiti, nella loro qualità di affari deliberativi, alle udienze collegiali dei giudici di pace, colla facoltà di riunire un numero adeguato di comuni rurali in una piccola associazione per le strade consorziali (comuni uniti). Ciò avviene in primo luogo con un *provisional order*, che poscia, sentiti gli interessati e dopo una discussione in contraddittorio, è reso definitivo e pubblicato nel giornale ufficiale.

2) L'ispezione amministrativa è esercitata, nell'antica forma, dalle Corti speciali dei giudici di pace, col ricevimento dei conti stradali, coll'ordinare le riparazioni necessarie delle strade, ecc., per le quali la cassa del distretto stradale è trattata, al presente, come un argomento obbligatorio (1).

3) La decisione delle controverse questioni amministrative resta affidata ai giudici di pace ed ai tribunali.

In queste quattro materie è contenuto l'ordinamento sistematico del nuovo sistema amministrativo. Come sul Continente, la formazione della polizia di sicurezza e del benessere pubblico esercitarono una continua influenza reciproca coi loro ordinamenti, così i bisogni della nuova società industriale prevalsero anche nell'antico campo del mantenimento della quiete pubblica e determinarono, come s'è già accennato, l'introduzione di nuovi poteri regolamentari e d'ordinamento dell'*Home Secretary* che ci rimane ad esporre a guisa di conclusione.

1) Un'ispezione generale dei *Constabulary* retribuiti venne determinata, primieramente, dal concorso dello Stato al pagamento ed all'armamento delle milizie retribuite. La legge accorda al Ministro il diritto di emanare regolamenti obbligatorii per "l'amministrazione delle milizie", in particolare per la paga, il vestito e l'armamento e di adattarli, su proposta dei giudici di pace, alle circostanze particolari della Contea. Inoltre, il diritto di nominare tre ispettori (brigadieri), "per la visita e per l'esame delle condizioni e della attività della *Police*, se sieno state eseguite, nel modo dovuto, le prescrizioni delle leggi emanate a questo riguardo, e sullo stato delle

(1) Confronta GRIST, *Selfgovernment*, §§ 140-143. Non occorre, praticamente, in questa materia alcun nuovo controllo giuridico, perchè l'antica giurisdizione amministrativa è sufficiente a regolare l'obbligo della costruzione delle strade e delle relative imposte.

stazioni di polizia, delle case di detenzione e degli altri locali di polizia „. Per la Metropoli, questi poteri sono ancora più ampi (1).

2) L'amministrazione delle carceri di contea, per i detenuti che devono essere sottoposti all'interrogatorio e per i prigionieri penali, era rimasta, fino ai tempi più recenti, sotto la direzione delle Corti trimestrali, però con diritto di fare i regolamenti e compiere l'ispezione da parte del Ministro: diritti, che erano determinati tanto dalla natura di questa amministrazione quanto dalle spese prelevate, in misura continuamente crescente, dalla cassa dello Stato. Coi *Prisons Acts* del 1877, questo ramo dell'amministrazione è passato completamente allo Stato, col pieno potere disciplinare e d'ispezione su tutto il personale degli impiegati e sulla loro amministrazione.

3) Nell'amministrazione dei manicomii, s'è bensì mantenuto il *Selfgovernment* dei giudici di pace, ma sotto la vigilanza più larga delle autorità dello Stato su tutta l'amministrazione dei mentecatti (*Commissioners in Lunacy*) col diritto di visita, di deliberare sulle petizioni per la fondazione degli ospedali privati per mentecatti, di conferire concessioni nel distretto della capitale. Concorrentemente a ciò, il Lord cancelliere od un segretario di Stato possono ordinare altresì un'inchiesta speciale su qualsiasi persona detenuta, con qualsiasi precauzione, come mentecatta.

4) Una serie d'ispettori delle manifatture, d'ispettori delle miniere e di *Inspectors* delle industrie pericolose per il pubblico venne introdotta colle recenti leggi sulle fabbriche, e sono completamente dipendenti dalle autorità centrali. La loro posizione rispetto ai cittadini è assicurata dal fatto, che, per gli " intenti della legge „, è loro accordata autorità di giudici di pace; l'obbedienza, però, degli impiegati esecutivi subalterni è sanzionata col sistema ordinario delle ammende.

Come nel nuovo sistema dell'amministrazione dell'interno, i controlli giuridici dell'autogoverno sono in parte mantenuti, in parte intercalati, di guisa che nell'autogoverno si è introdotto un elemento amministrativo con una efficacia rigorosamente limitata, senza mutare la struttura giuridica dell'antico sistema.

APPENDICE. — **Formazione dei controlli amministrativi nei sistemi amministrativi tedeschi.** — Le difficoltà della formazione dei controlli amministrativi in Germania derivano, fin dall'origine, dalla duplice esistenza di un potere pubblico imperiale e di quello del singolo Stato.

La vasta struttura politica della Monarchia carolingia si è sciolta in seguito alla trasformazione dell'esercito, dell'amministrazione giudiziaria, del sistema di mantenimento della pace, degli uffici civili

(1) GNEIST, *Selfgovernment*, § 81.

compiuti già dalla chiesa. Dove, secondo la forma medioevale, tutte le funzioni dello Stato erano assegnate in massa al servizio personale ed alla naturale amministrazione rurale, null'altro poteva apparire che l'ente feudale del medioevo. Però i feudi, le città, le corporazioni, che adempivano effettivamente agli uffici dello Stato, stimavano loro diritto stabilire essi stessi gli ordini a ciò necessari. Le " Autonomie " dissolvono, progressivamente, l'associazione dell'impero e riducono i successivi organi provinciali di esso, i parlamenti provinciali, nel loro ordinamento a caste, ad organi completamente disadatti al diritto amministrativo. In luogo dell'amministrazione autonoma, che obbligava le classi possidenti a concorrere agli intenti superiori della comunità, prevale in Germania una autonomia di un carattere particolare, la quale vuole ordinare a suo modo gli affari pubblici, non curando i bisogni ed il benessere del maggior numero: segno caratteristico, il quale, ancora a' dì nostri, dai comuni rurali su su fino alle grandi assemblee legislative, tende a sostituire al concetto dell' " Amministrazione autonoma " le idee particolari di autonomia e di corporazione, asserendo che queste opposte formazioni, contraddittorie all'attuale struttura dello Stato, costituiscono la vera ed effettiva amministrazione autonoma, ed, anche in questa formazione opposta, si possa sviluppare, per l'ente comunale, tutta la prosperità dell'amministrazione autonoma.

I grandi territorii tedeschi, nei quali lo Stato moderno si è costituito lentamente e faticosamente, trovarono nelle loro autonome signorie, come nelle città e nelle corporazioni pure autonome, una opposizione ben più tenace e resistente non trovasse il presente governo inglese nelle sue commissioni di pace diventate troppo indipendenti. Per quanto volenterosamente queste corporazioni tedesche sopportassero nella loro cerchia i tradizionali aggravii erariali e comunali, rimasero però insensibili ai bisogni della grande totalità, incapaci di comprendere che lo Stato moderno abbisogna di prestazioni più elevate e affatto diverse, disadatte a riconoscere che, nel secolo XVIII, gli aggravii dello Stato furono sopportati da classi della società affatto diverse che nel secolo XV, quando lo Stato patrimoniale propriamente detto cominciò a svolgersi dalla locale amministrazione di polizia.

A temperare queste aspre relazioni, si formarono, fin dal sec. XVI, i grandi collegii amministrativi (Consiglio segreto di Stato, ecc.) quali autorità deliberanti e quale istanze di ricorso per risolvere equamente le controversie degli interessi autonomi, per la formazione sperimentale del moderno diritto amministrativo, il quale, dalle semplici istruzioni, si consolida grado grado in leggi amministrative. I sistemi provinciali dell'amministrazione si consolidano, nei singoli dipartimenti, in un sistema regio. Nei territorii maggiori, si formarono, nel secolo XVIII, anche collegii amministrativi provinciali, come organi esecutivi del diritto amministrativo. Nello Stato di

Prussia-Brandeburgo sorgono già, sotto il grande Elettore, i commissarii provinciali di guerra ed altri numerosi *Commissarii loci*, allo scopo di esercitare più efficaci controlli amministrativi nelle amministrazioni locali. Ma vige sempre nel secolo XVIII il sospetto, che le ordinanze delle autorità superiori, come quelle dell'imperatore, esistano più sulla carta che effettivamente. Quei poderosi volumi in folio di ordinanze dirette "a tutti i vassalli, agli impiegati, ai borgomastri, ecc.", in materie di polizia dell'impero e di polizia provinciale, rimasero affidati al buon volere delle autorità locali, ed in quanto contraddicevano agli interessi delle caste dominanti, furono trascurati o non seguiti affatto, con una pertinace resistenza passiva.

Trasformazioni essenziali si sono compiute fin dai tempi della dissoluzione dell'impero tedesco (1806) particolarmente con le riforme amministrative degli Stati della lega renana e della Prussia; di guisa che, nel secolo XIX, salvo poche eccezioni, l'organismo amministrativo ed i controlli amministrativi possono reputarsi sufficientemente sviluppati. Ma, anche sotto questo rapporto, la Germania formava tre parti principali costituite in modo essenzialmente diverso.

Nell'impero d'Austria, l'ordinamento militare ed il finanziario erano dotati dei necessari attributi di un diritto amministrativo unitario; nell'amministrazione interna, invece, si sono conservati quanto più a lungo fu possibile — avuto riguardo alla composizione nazionale dello Stato — il sistema provinciale, le corporazioni autonome e l'ordinamento della società secondo speciali statuti.

Negli Stati della lega renana, specialmente nell'ex-Regno, progredivano in questo frattempo i sistemi amministrativi, anzitutto in Baviera, la quale fu obbligata, dalla natura del suo territorio composto in modo eterogeneo (dopo la Prussia, che lo è anche più) ad un energico sviluppo della sua amministrazione. Insieme ad alcuni diritti autonomi delle città, l'amministrazione dello Stato conservò, in questi paesi, anche i necessari organi locali, e, per le istanze superiori, i corpi collegiali; i quali, colla stabile formazione omogenea di impiegati fidati e intelligenti, erano adatti a servire contemporaneamente come autorità deliberative e come istanza di ricorso.

In Prussia, le riforme sociali del tempo di Stein e di Hardenberg resero necessari nuovi ordinamenti particolari. Se con ciò rimase immutata (contro il piano del 1808) la costituzione comunale della campagna, apparve tuttavia il bisogno di una trasformazione radicale delle basi giuridico-private della società in una forma così acuta, che, per conseguire questo scopo, si abolì completamente il Consiglio segreto di Stato, si sciolse l'autorità provinciale in piccoli ed instabili dipartimenti, si trasformarono gl'impiegati comunali, per le loro funzioni di Stato, in immediati impiegati dello Stato stesso, soggetti al potere disciplinare ed all'ispezione delle autorità, e la polizia esecutiva si trasformò in un corpo di gendarmeria. Tutta la gerarchia amministrativa, nel senso del Barone di Stein, venne costituita diret-

tamente " per l'azione „, cioè, per l'esecuzione di profonde riforme, pur conoscendosi la difficoltà di tale esecuzione di fronte alle autorità rurali ed urbane, ed agli immediati interessi delle classi possidenti. Era pur sempre lo spirito della monarchia che dirigeva queste riforme, ed esisteva ancora l'antica tutela giuridica dei tribunali. I collegii governativi hanno anzi raggiunto, nel tempo che corre dal 1815 al 1848, il vero apice della loro attività riconosciuta.

Solo col principio dell'epoca costituzionale comincia la disorganizzazione di questa amministrazione, cogli errori delle teorie costituzionali, che, per il corso di una generazione, si erano occupate della costituzione, trascurando affatto l'ordinamento amministrativo degli Stati. Questi errori esprimevano inoltre gli interessi sociali così vivamente, che si radicavano altrettanto profondamente nella sfera dei concetti del più antico (conservatore) ordinamento della società, e nelle tendenze del nuovo (liberale) ordinamento di essa. Salvo che la parte conservatrice si trovò in condizione, causa l'andamento degli avvenimenti, di opporre qualche difficoltà alla prevalenza del così detto parlamentarismo, vale a dire agli abusi di un governo di partito. Queste tendenze erano troppo inclinate a conseguire i loro fini, anzi che per la via lunga e difficile della legislazione, per quella più breve dell'amministrazione. A tal'uopo, l'amministrazione dovette sbarazzarsi anzitutto dei controlli giuridici ancora esistenti, a cui conduceva la massima francese dell' " indipendenza dell'amministrazione „; massima, che, in questo tempo, rappresenta una parte sempre maggiore nell'azione dei ministri come nelle discussioni parlamentari. Nessuno si rendeva conto, che in ciò era precisamente riposto l'elemento rivoluzionario dell'ordinamento amministrativo francese, che questa indipendenza altro non era che una emancipazione dalle leggi e dalla giurisprudenza, intesa a conseguire gli scopi prossimi dell'uno o dell'altro partito.

Anzitutto l'amministrazione ministeriale si liberò dalle barriere dei tribunali civili, richiedendo per le cause di risarcimento contro gli impiegati il consenso preliminare di un' autorità amministrativa. La responsabilità giuridico-penale venne abolita, riservando la punizione delle trasgressioni d'ufficio esclusivamente ai procuratori dello Stato, mettendo questi a disposizione dei ministri temporanei, aggiungendovi inoltre la decisione preliminare di una Corte di competenza, che deve risolvere la pregiudiziale, se esista un caso di " persecuzione penale „.

Si aboliva così qualsiasi responsabilità amministrativa, mettendo a disposizione dei Ministri temporanei il maggior numero dei funzionarii dell'istanza d'appello nelle cause di contenzioso amministrativo — i direttori ministeriali, i presidenti supremi, i presidenti di governo ed i consiglieri provinciali — alterando e minando così l'unità e la stabilità dei collegii governativi. Questo rigetto dei controlli giuridici ebbe però ancora un significato specifico pel fatto, che le leggi amministrative

prussiane, dal principio del periodo di riforma Stein Hardenberg, avevano avuto una forma particolare. Per l'energica effettuazione dei nuovi principii sulla libertà della proprietà e dell'acquisto, della libertà industriale, della libertà di domicilio, della legislazione agraria, dei nuovi compiti civili dello Stato, queste leggi amministrative ebbero una forma elastica insolita, un cumulo di clausole generali senza esempio. Basterà ricordare quanto possa operare e pretendere un gendarme nella sua qualità di organo del potere esecutivo, secondo l'ordinamento della gendarmeria (§ 12, 14); quanto possa un Consigliere di provincia, secondo le istruzioni del 31 dicembre 1816, § 10; quanto possa un governo, secondo le istruzioni relative del 23 ottobre 1817, §§ 7, 8; quanto, insomma, possa la polizia prussiana in generale secondo i vigenti regolamenti (1). Qui apparisce l'enorme competenza di tutti gli organi dell'amministrazione, sempre soggetti alla direzione di un superiore, di guisa che quest'ordinamento amministrativo non si può esercitare senza una salda istanza superiore giurisdizionale. Solo in una giurisprudenza logicamente connessa risulta in quale intimo legame si trovino queste leggi e come vadano interpretate; come precedano le norme speciali alle generali; come le clausole generali debbano applicarsi soltanto in certe lacune; una legislazione insomma, che, invero, non era fatta per Ministri " costituzionali! „.

Quale avanzo dei controlli giuridico-amministrativi, rimanevano ancora soltanto i " collegii governativi „, i quali erano poco simpatici, con tutti i loro sforzi intesi a limitare la mala applicazione dei poteri d'ufficio a scopi elettorali ed a scopi di partito, nell'indirizzo dominante; che anzi, in quel tempo divennero argomento d'avversione per tutti i partiti.

Poste così le basi alle condizioni preliminari di un governo di partito in tutti i sensi, ne seguirono naturalmente anche le conseguenze: un'amministrazione di partito, che si considerava in quel tempo come costituzionale, cioè " conseguenza della forma di governo costituzionale ormai prevalente „, secondo l'espressione abituale di Simons, allora Ministro di giustizia. Fra tutti gli ordinamenti amministrativi dei singoli Stati tedeschi, il prussiano, creazione di un rigido regime monarchico, era il meno adatto ad un *patronage* mutevole, e all'avvicinarsi dei partiti. L'esito corrispose alle premesse. Le leggi amministrative sulle nomine, sulle concessioni industriali e commerciali, l'ufficio dei passaporti, il diritto di domicilio, il bando, ecc., mutarono tosto il loro carattere, diventando premi di partito oppure minacce rivolte a conseguire elezioni parlamentari favorevoli ed a conseguire altre aspirazioni del partito. Nel punto critico di queste condizioni, in reminiscenza della vocazione della monarchia e del-

(1) A. L. R., vol. II, cap. 17, § 10.

l'importanza dell'impiegato per il "nostro Stato", fu pubblicato il primo scritto dell'Autore sul diritto amministrativo inglese (1).

Si può domandare se, dopo aver superato il periodo tempestoso e impetuoso, trascorsi due decenni delle più difficili prove per gli impiegati superiori amministrativi e per la classe fino allora dirigente in Prussia, fosse ancora possibile restituire una posizione più indipendente agli impiegati, sconfessare radicalmente la distribuzione partigiana degli uffici, por fine al collocamento in disponibilità degli impiegati principali dell'amministrazione, restaurare la salda costituzione collegiale dei governi sotto stabili presidenti: a dir breve, se era ancora possibile tornare indietro o rimaneva aperto soltanto il cammino in avanti.

La nuova riforma della legislazione prussiana ha preferito quest'ultima strada come la più sicura: di rinvigorire, cioè, gli impiegati di carriera mercè la loro unione organica con la classe possidente e colta della società. Una tale unione organica era già stata raggiunta una volta nello Statuto municipale prussiano del 1808. Nelle provincie orientali dello Stato prussiano, il concorso d'una serie di circostanze fece apparire questo espediente, per la soluzione delle antiche controversie costituzionali e per l'abolizione della polizia fondiaria, come il solo possibile. Differentemente dalle provincie occidentali dello Stato, che, sotto l'influenza della legislazione francese e di quella di Westfalia, avevano ottenuto quelle basi, sulle quali poggiano tuttora gli ordinamenti amministrativi degli Stati centrali, si svolse un sistema del *Selfgovernment* autoritario, compiuto nelle presenti condizioni della Società industriale, con sorprendente giustizia.

1) Un ufficio rurale di polizia locale (*Ortspolizeiamt*, capo ufficio), come normale autorità locale, in dipendenza completa dalle autorità superiori; ma con quella indipendenza morale, che viene accordata dal possesso all'impiegato onorario del pari che all'impiegato giudiziario, di fronte alla revocabilità immutabile dell'impiegato amministrativo. È creato con ciò, dal basso all'alto, non soltanto un contrappeso omogeneo contro le consuetudini burocratiche degli impiegati di vocazione, ma altresì una tale forza di resistenza contro le influenze dei partiti politici e locali, che non può essere sostituita da verun altro ordinamento.

2) Nella giunta provinciale (*Kreisausschuss*) apparisce l'unione organica tra la burocrazia e gl'impiegati onorarii, caratteristica all'ordinamento amministrativo tedesco, che si è già confermata nello Statuto municipale prussiano del 1808, come una soluzione appropriata alla Germania. Corrispondentemente alle esigenze dell'*unitas actus* nel

(1) GNEIST, *La prerogativa reale e l'odierna forma degli uffici in Inghilterra*, Berlino, marzo 1857 (in ted.).

procedimento legale amministrativo di prima istanza (1), sono rimaste unite, come in Inghilterra, in questa *original jurisdiction*, le deliberazioni economiche, le cause collegiali deliberative e le cause amministrative di contenzioso, riservando i necessari poteri d'ispezione e disciplinari all'istanza suprema.

3) Nella formazione provinciale, l'amministrazione economica doveva rimanere legata alle provincie, perchè soltanto nella provincia se ne trovava argomento sufficiente. Colle deliberazioni della Camera dei Signori, si è compiuta però, in questa amministrazione, una scissura tra la Giunta provinciale ed il Consiglio provinciale contro le proposte del governo dello Stato, contro l'essenza del *Selfgovernment* e contro le altre massime dell'ordinamento amministrativo tedesco, che, fin dallo Statuto municipale del 1808, ha tenuta salda l'unione personale dell'amministrazione economica e politica e soltanto a questa unione deve la sua riuscita. Questa separazione dell'amministrazione autonoma economica dall'amministrazione superiore aveva tanto meno motivo di esistere, in quanto la parte principale delle entrate provinciali non era fornita soltanto dai così detti Stati provinciali, ma anzitutto da dotazioni sulle entrate generali dello Stato, essendosi affaticati incessantemente i concetti delle antiche caste a ricondurre questa amministrazione alle funzioni sue proprie, a nominare perciò i suoi impiegati, a prendere deliberazioni ed a nominare impiegati, ed a ristabilire il sistema delle Giunte degli Stati provinciali, in quanto possano trovare ancora posto nel presente organismo amministrativo. Fu un'irruzione nella riforma, armonicamente ideata secondo il sistema dei *Boards* associati alle idee ed agli interessi del gran possesso fondiario, che senza dubbio ha condotto ad un cumulo inutile di autorità. Gli studi su questa parte della riforma dimostrano quanto poco, fin dall'origine, anche il partito conservatore comprendesse l'importanza politica del *Selfgovernment*; e come, anche da questo lato, si aspirasse soltanto ad un sistema di *Boards*, di amministrazioni particolari il più possibilmente autonome, senza obblighi e senza responsabilità personali, ma col diritto di prendere deliberazioni e col vantaggio altresì di un vasto *patronage*.

Per la funzione principale dell'amministrazione governativa, invece, doveva essere conservata la cornice dei distretti governativi, che raggiungono già la misura dell'estensione territoriale compatibile, e, in parte la superano. Perchè in questa materia siasi effettuata una separazione delle cause deliberative (*Beschlussachen*) e delle cause amministrative di contenzioso (*Verwaltungsstreissachen*), si esporrà nella discussione — che seguirà più sotto — dei controlli giuridici (§ 46). Siccome i collegii amministrativi composti, per esperienza, trattano gli affari con una certa pesantezza, gli affari collegiali deliberativi sono limitati agli argomenti a ciò singolarmente adatti, nei quali

(1) Vedi sopra pag. 270.

anche la pratica dei precedenti collegii amministrativi suggeriva una trattazione essenzialmente collegiale. Siccome ora però nella formazione inglese queste risoluzioni non sono separate in modo strettamente sistematico a motivo della posizione particolare dell'ufficio dei giudici di pace, ma si confondono fra di loro non di rado, a seconda dei casi, come affari dei singoli giudici di pace, delle *petty sessions* e delle *special sessions*, così, per lo svolgimento dell'amministrazione prussiana, nella sua composizione mista di impiegati di carriera e di impiegati onorarii, era necessaria una separazione più rigorosa, raggiunta secondo il punto di vista, che gli atti più importanti dell'istanza d'ispezione per l'ente comunale (approvazione di Statuti, alienazione di fondi, assunzione di prestiti, approvazione di impiegati comunali, ecc. ecc., quasi corrispondenti ai *county business*) sono riservati all'approvazione collegiale del Consiglio distrettuale, secondo i punti di vista che, nel sistema collegiale dell'amministrazione autonoma inglese (vedi sopra, § 29), si sono mostrati essenzialmente in armonia anche nell'esercizio dell'ufficio dei giudici di pace. Con questa istanza collegiale, venne raggiunto lo scopo, cui si tendeva, da qualche tempo, nella vita dei comuni tedeschi: di dare, cioè, alla ispezione dello Stato, mediante la cooperazione degli assessori cittadini, la multilateralità e la spregiudicatezza urgentemente desiderate.

Quanto più un'amministrazione, con l'intervento di questi corpi collegiali, venne complicata e prolungata, tanto più, si doveva procurare di dare alla parte esecutiva il suo corso nell'amministrazione quotidiana. Fu perciò una giusta conseguenza, se tutti gli altri affari dell'amministrazione corrente vennero finalmente affidati, in seguito alla legge del 1880, soltanto al presidente del Governo, e venne con ciò rafforzata la mobilità della parte esecutiva, dopo che s'era avuta cura di ristabilire contemporaneamente i controlli giuridici. Con la sfera modesta delle deliberazioni collegiali nel Consiglio distrettuale, la forza della parte esecutiva non venne in generale scemata, venne anzi rafforzata col ristabilimento dei controlli giuridici se non secondo i concetti della burocrazia, certo in realtà.

L'instaurazione dei controlli giuridici, la cui necessità s'era mostrata indispensabile nello Stato monarchico costituzionale, in forma affatto diversa da quella vigente sotto il nuovo governo burocratico dello Stato assoluto, è ormai avvenuta nell'ordinamento giudiziario in seguito alle leggi giudiziarie del Regno (§§ 42, 43), nel sistema autoritario con la nuova legislazione amministrativa prussiana, nella quale, con la necessità dei controlli giuridici, era pur data la possibilità del suo perfezionamento completo mediante un numeroso personale di impiegati onorarii. A cagione della forma complicata dell'organismo tedesco, sarà opportuno ritornare ancora una volta, dopo l'esame preliminare del sistema inglese dei controlli giuridici, alla gerarchia degli uffici tedeschi considerata dal lato dei controlli giuridici (§ 46).

SEZIONE III.

B. *L'esecuzione dei controlli giuridici nell'amministrazione inglese.*

§ 42.

I. Posizione degli ordinari tribunali civili rispetto all'amministrazione.

Il dominio, nel quale i tribunali civili servono come linea di confine e come controllo dell'amministrazione, è bensì limitato: ma l'opinione popolare ha sempre attribuita una grande importanza al mantenimento di questi limiti, perchè la tutela della proprietà privata presuppone appunto questi limiti dell'amministrazione. Ciò vale ancor più per la Germania, dove i tribunali civili costituivano l'unica tutela sicura del diritto individuale, sino a che mancavano una giurisdizione amministrativa e un serio controllo parlamentare dell'amministrazione dello Stato. Anche in Inghilterra questa importanza dei tribunali civili non è meno apprezzata. Siccome però esistevano da secoli altri controlli giuridici molto importanti nell'amministrazione dello Stato, non è stata data loro una importanza preponderante; anzi i controlli giuridici del diritto civile appaiono complessivamente più limitati, e propriamente in tutte tre le materie nelle quali la competenza dei tribunali civili confina con l'amministrazione e si incrocia con essa.

I. *L'jus speciali titulo acquisitum* è protetto, anche in Inghilterra, dal ricorso civile; con una *personalis constitutio* del Monarca o, secondo la consuetudine (*common law*), può essere proposto a favore d'una persona o d'una proprietà. Ciò vale per un *freehold* attribuito, in casi speciali, agli uffici e per alcuni privilegi industriali. Tuttavia, la sfera di questi diritti non era punto importante e spariscono sempre più davanti alle moderne riforme.

Tanto più salda dura invece la completa tutela giuridica dei diritti di proprietà e di famiglia acquisiti per titoli di diritto privato. Già la *Magna Charta* ha riconosciuta questa tutela del *liberum tenementum*, come un diritto fondamentale della nazione, che trovò, grado grado, col miglioramento progressivo dell'amministrazione giudiziaria, il suo completamento. Accanto a ciò continuava a sussistere veramente l'*jus eminens* dello Stato di togliere, con un atto di espropriazione, la

proprietà privata, per motivi urgenti di sicurezza e di benessere pubblico; e fino al secolo XVII, fu considerato come un diritto della prerogativa reale, il quale veniva esercitato nel *Privy Council*. L'abuso di questi poteri, il quale condusse (16 Car. I, c. 10), all'abolizione della Camera Stellata, ha fatto però prevalere in modo assoluto il recente principio: che il re nel Consiglio non abbia più il diritto di "spogliare un suddito del suo *freehold*". Da quel tempo si richiese l'assenso del Parlamento ad ogni atto di espropriazione, e si formò, quindi, il grande dominio dei *private acts*. Con lo sviluppo della moderna società industriale, questi casi si sono tanto moltiplicati, che il Parlamento, collo speciale ordinamento d'affari più sopra esposto, ne affidò la procedura principalmente a permanenti *Chairman* retribuiti, versati nel diritto, della Camera Alta e della Camera bassa, con piccole Commissioni scelte fra i membri delle Camere stesse. Trattasi in fondo di un'autorità speciale, che, in forma di *judge and jury*, decide sull'ammissibilità dell'espropriazione, coll'approvazione del Parlamento, come sanzione più o meno indipendente. Egli è appunto perciò che, nei tempi più recenti, quando occorrono espropriazioni in massa, il decreto di espropriazione è stato attribuito alle autorità dello Stato mediante un *provisional order* (1).

II. La procedura del diritto civile nelle controversie giuridiche patrimoniali tra il privato e lo Stato, le *actiones fisci* e *adversus fiscum*, del diritto tedesco, si sviluppano in Inghilterra con importanti limitazioni. Le pretese del re di fronte ai privati vennero benai trattate, fin dai tempi della *Magna Charta*, davanti al tribunale della tesoreria, *Court of Exchequer*: ma quando furono chiamati a questo tribunale impiegati superiori dell'amministrazione delle finanze, mancarono le complete garanzie del giudizio. Dal secolo XVI soltanto questa Corte venne equiparata agli altri tribunali supremi e venne assicurata così una giurisprudenza non solo nelle *actiones fisci* del diritto tedesco, ma anche nei casi di un reclamo contro l'esecuzione amministrativa, e sulla legalità delle imposte erariali. Fin dal secolo XVIII cessò anche la partecipazione del cancelliere del tesoro a certe decisioni del tribunale nella sua qualità di tribunale d'equità. La procedura nelle cause fiscali — in virtù delle nuove riforme dell'ordinamento processuale, in particolar modo in sèguito ai *Crown Suits Acts* del 1859 (22 et 23, Vict., c. 21), — venne sciolta da alcune formalità noiose; di guisa che, sebbene in modo alquanto difettoso, riesce ora da questo lato pienamente garantita l'esecuzione delle leggi.

Con opposto indirizzo, il diritto amministrativo normanno ricusava assolutamente al suddito un ricorso giuridico patrimoniale contro il re (fisco): soltanto con una petizione al lord cancelliere si poteva in

(1) Sulla trattazione dei *private bills*, confronta più sopra la nota al § 17. Le annuali appendici della legislazione comprendono una serie di *private acts*, i quali hanno per oggetto soltanto l'approvazione formale di questi *provisional orders*.

origine conseguire giustizia in " via di grazia ". Nel corso del tempo, però, questi rescritti della cancelleria per l'avviamento d'un ricorso cessarono di essere un atto di grazia. Se non altro, le discussioni parlamentari dimostrano come sia oggi generalmente ammesso che il consenso della Corona può essere accordato o negato con l'assenso dell'*Attorney General*, mentre deve essere ricusato soltanto nel caso che l'*Attorney General* reputi la pretesa " evidentemente infondata ". In un recente processo, su denuncia di certo G. O' Malley Jrwin, il tribunale ha riconosciuto tuttora che la ricusa dei mezzi giuridici da parte di un ministro non può essere oggetto di ricorso presso i giudici. L'*Attorney General* è benai " responsabile davanti al Parlamento ", tanto per il Consiglio dato, quanto per non aver preso in considerazione un ricorso con un *nolle prosequi*. Il rapido mutarsi delle amministrazioni ministeriali condusse d'altronde a questa conseguenza, che la disamina delle pretese di ricorso segue secondo contrarie considerazioni di partito, per lo che si vengono a ristabilire involontariamente, una certa imparzialità ed una certa sincerità (1).

III. I ricorsi civili per risarcimento dei danni promossi dal cittadino contro l'impiegato per la mala applicazione dei suoi poteri, formano quel dominio, nel quale le istituzioni inglesi e le tedesche differiscono nel modo più evidente. Mentre l'opinione tedesca vorrebbe

(1) Il *Petition of Right Act* del 1860 attribuisce questi ricorsi agli ordinari tribunali supremi, sempre però nella forma di una " petizione ", che; per il tramite del Ministero dell'interno, deve essere presentata alla regina, perchè voglia esaminare benignamente se essa sia meritevole di ricevere il suo *fiat* (*that right be done*). Nel caso che questo venga accordato, ha luogo l'ordinario processo in contraddittorio, nel quale il procuratore del Ministero delle finanze assume la parte dell'accusato e si applica la procedura usata altre volte, compresa altresì la possibilità d'una procedura *in contumaciam* contro la Corona. A ciò si connette la nuova norma, secondo la quale la Corona deve restituire le spese processuali alla parte che ha vinto. La sentenza di condanna viene spedita, nella forma prescritta dalla legge, dal tribunale al Ministro delle finanze.

L'*jus fisci* romano, che riduce la controversia giuridica tra il privato e lo Stato, quale subbietto di diritti patrimoniali, alla forma del processo civile, è estraneo al diritto inglese come al francese. Anche nel diritto tedesco vi è qualche cosa d'anormale nel senso, che l'*jus fisci* si considerò come applicabile, sebbene sia una parte del diritto amministrativo romano, che ancora non venne accolta. È evidente, che al tempo in cui i diritti stranieri penetrarono in Germania, le centinaia di autorità provinciali formavano ancora un aggregato abbastanza confuso di poteri signorili di concessione sovrana, di diritti patrimoniali e comunali, aggregato che non poteva certo sembrare ai contemporanei un'ideale personalità dello Stato. Con questa situazione, era naturale che, nelle controversie patrimoniali e nei rapporti contrattuali, non si era in verun modo disposti a rinunciare al tradizionale ricorso civile contro un signore vicino. D'altra parte, i signori, che insieme ai magistrati urbani esercitavano il potere, trovarono accettabili i numerosissimi *privilegia fisci*, di guisa che, infine, trionfò, fra diverse contestazioni, il sistema fiscale dei ricorsi. Invece, imperatore e impero si sono sempre sottomessi ai ricorsi fiscali con grande ripugnanza, come i re d'Inghilterra e di Francia.

estendere e generalizzare sempre più ampiamente i ricorsi contro gl'impiegati e contro lo " Stato „. l'inglese mira a restringerli quanto più è possibile. La Germania muove non solo da una individualistica considerazione giuridica, ma anche dalle antiche condizioni dell'impero, nelle quali centinaia di caste dirigenti ed un numero ancora più grande di autorità provinciali, appartenenti alla nobiltà imperiale, stavano le une accanto alle altre, nelle quali specialmente i diritti dei Signori territoriali si confondevano tanto con i poteri delle autorità, che il conflitto col potere dello Stato non apparve specificatamente diverso da una controversia tra privati, e conseguentemente, anche la tutela giuridica nel diritto pubblico si poteva appena pensare in modo diverso dai molteplici ricorsi civili contro gl'impiegati, e, dove è possibile, anche contro lo " Stato „. In Inghilterra, la posizione della classe dirigente nel governo parlamentare e l'indipendenza delle classi superiori nell'autogoverno abituò a considerare preponderantemente questi rapporti dal lato politico e a subordinare l'interesse privato alla ragione di Stato, come non riuscirà mai all'interpretazione giuridica tedesca. In Inghilterra, i ricorsi contro gl'impiegati e contro lo Stato non si sono mai considerati come un principale controllo giuridico dell'amministrazione. Si parte anzi dall'interpretazione che le multiformi collisioni cogli interessi personali e patrimoniali dei privati, alle quali si trova esposta l'amministrazione, esporrebbero l'impiegato ad una serie sterminata di denunce e di minacce (1).

Scrivono lord Lyndhurst, che " qualunque funzionario della Corona è irresponsabile per un atto da esso compiuto in esecuzione dei suoi ordinarii doveri d'ufficio, od in obbedienza degli ordini del Governo „. In particolare cotesta irresponsabilità della burocrazia sarebbe seriamente compromessa di fronte ad un illimitato diritto di ricorso; " perchè coloro, i quali amministrano rettamente, devono essere liberi nei loro pensieri e indipendenti nel loro giudizio „ (2). I ricorsi per il risarcimento dei danni e per la soddisfazione personale non apparivano, quindi, applicabili a quegli atti, che penetrano nella cerchia giuridica dell'individuo non per effetto d'arbitri privati, ma in adempimento di doveri pubblici d'ufficio. Quindi il ricorso per atti d'ufficio è in massima irricevibile. Contro gli impiegati, che agiscono *bona fide*, neppure è ammessa la denuncia penale. Ancor meno il diritto inglese riconosce una responsabilità dello Stato. Il ricorso per un risarcimento dei danni contro la Corona (Fisco), quindi " la *petition of right* non è accordata per il risarcimento d'un danno patrimoniale,

(1) *At the suit of a stranger, an officer in the service of the Crown will be irresponsible for an act done by him in discharging his ordinary duty, or in obeying the orders of the government.* LORD LYNDBURST, in *S. Visc. Canterbury v. Attorney Gen.*, 1. *Phill.* 306.

(2) *A judicial officer is not liable to be sued for an adjudication according to the best of his judgement upon a matter within his jurisdiction.* *Kemp v. Neville*, 1861.

recato ad un individuo dalla trascuranza dei servitori della Corona, nè si ammette indennizzo per un atto illegale di un servitore della Corona nel presunto esercizio del suo dovere „ (1). La pratica giudiziaria fa risaltare nel modo più energico, che la garanzia della Corona per i suoi servitori, non può essere equiparata alla garanzia dei signori per la loro servitù (2). “ Se un suddito della Regina che afferma d'aver subito un torto in qualunque tempo e sotto qualunque regno dall'amministrazione civile o militare, potesse citare in giudizio il Sovrano per un risarcimento di danni, l'estensione dei perniciosi risultati sarebbe grande „.

Da questi punti di vista, le pretese del risarcimento di un danno in via civile verso la Corona non sono state respinte soltanto dai tribunali, ma anche dal Parlamento, in seguito a petizioni sollevate, perfino per premeditate opposizioni al dovere da parte degli impiegati militari (3) e civili e dei giudici. Il dominio dei ricorsi fu così nuovamente limitato ai casi di un eccesso formale di competenza. “ Dove un funzionario amministrativo in genere non ha giurisdizione veruna ovvero oltrepassa la sua giurisdizione, o, nell'interno di essa, viola le forme essenziali in tal modo che la sua procedura riesca nulla, il suo procedimento viene considerato come un atto *coram non iudice*, ed è ammesso un ricorso civile per il risarcimento dei danni, anche se ha agito senza mala intenzione „. Il ricorso regolare è poi una *action of trespass*, o, a seconda delle circostanze, una *action of false imprisonment*, e la denuncia già ammessa per le violazioni giuridiche tra privati (4).

Per l'ufficio onorario dei giudici di pace e per gli uffici comunali inferiori, la legislazione ha limitato ancor più anche la responsabilità per gli atti *extra officium*, ed ha accordato al contrario particolari norme giuridiche, intese ad agevolare la protezione e ad escludere ogni risarcimento dei danni, se l'atto materiale era regolare. Un mese prima della presentazione del ricorso, deve esserne dato all'impiegato avviso per iscritto; in seguito a ciò, egli può offrire un indennizzo in via amichevole: se questo viene respinto e, nondimeno, la somma offerta è trovata poscia giusta ed equa dalla giuria, l'impiegato non è tenuto a risarcire le spese. Queste massime vennero già sancite per legge (24 Geo. II, c. 44; 43 Geo. III, c. 141) insieme a quella che, negli eccessi di competenza, per cui non è ammessa la

(1) *Tobin v. The Queen*, *Common Bench Reports*. Nuova serie, vol. XXVI, pag. 310: Todd, *Il governo parlamentare*, nella trad. italiana (Biblioteca di scienze politiche, Serie I, vol. III, pag. 229).

(2) *If each of the Queen's subjects who believed he had been at any time, in any reign, wronged in the administration of civil or military affairs, could sue the Sovereign for the time being for the amount at which he might estimate his damage, the extent of pernicious result would be great*; *Tobin v. The Queen*, Broom, *Const. Law*. Londra, 1866, pag. 726.

(3) *Sutton v. Johnstone a. 1784*.

(4) Per maggiori particolari vedi Broom, *Const. Law*. Londra, 1866, pagg. 762-794.

prova, se il giudice di pace li abbia commessi per mala intenzione e senza *reasonable cause*, deve essere soggetto soltanto ad un risarcimento nominale dei danni di due denari, senza alcun risarcimento per le spese (1). Questa protezione particolare viene estesa anche ai *Constables*. Lo statuto del ventiquattresimo anno del Regno di Giorgio II (c. 44, § 6) stabilisce, che nessun ricorso possa essere intentato contro un *constable* o i suoi assistenti, per l'esecuzione di un *warrant* dei giudici di pace, se prima non è loro rilasciata una intimazione scritta sulla presentazione dell'ordine dei giudici di pace e questa intimazione non sia stata eseguita nel corso di sei giorni. Se quest'ordine è presentato, il *Constable* deve essere assolto in tutti i casi, e deve essere chiamato responsabile soltanto il giudice di pace per mancanza di giurisdizione.

In contraddizione sorprendente colle premesse di molte teorie costituzionali sta infine la massima inglese, secondo la quale viene respinto assolutamente un ricorso contro i ministri della Corona per tutte le materie soggette alla ragione di Stato. " Per gli atti arbitrarii ed illegali compiuti nei loro doveri di ufficio, i Ministri non sono responsabili dinanzi ai tribunali, ma soltanto dinanzi al Parlamento. Se la responsabilità derivante da contratti, da decreti o da qualunque altro ricorso privato venga sollevata contro un ministro della Corona per atti d'ufficio, i tribunali ordinarii gli garantiscono un'indennità ed una protezione speciale „ (2). Nella recentissima controversia *Gidley v. lord Palmerston*, il ricorso di un segretario contro il ministro della guerra venne respinto " perchè, secondo le massime del *public policy*, non è ammesso ricorso contro le persone, che in virtù d'un carattere ufficiale e della loro posizione, sieno esposte inevitabilmente ad una quantità infinita di ricorsi, su proposta di qualsiasi persona, che si credesse danneggiata; — la responsabilità di fronte ad una illimitata quantità di ricorsi distorrebbe, probabilmente, qualsiasi persona capace e previdente dall'accettare un ufficio pubblico per questo peri-

(1) Queste massime vennero unificate di recente nel *Protection of Justices Act* del 1848 (*11 et 12 Vict., c. 44*) colla determinazione più ampia, che, se un giudice di pace ha difficoltà di esaminare un atto dubbio per timore d'un ricorso della parte, il proponente può rivolgersi, con attestazioni scritte, al tribunale, che ordina l'atto nella forma di un *mandatum cum clausola* e sottrae così a qualsiasi ricorso il giudice di pace. Le norme di questa *Protection* sono state così formulate dalla legge più antica (*24 Geo. II*):

" Poichè i giudici di pace vengono scoraggiati nell'esercizio del loro ufficio dai ricorsi vessatori per errori piccoli e involontarii nelle loro procedure, e poichè è necessario (in quanto sia compatibile col diritto, colla sicurezza e colla libertà dei sudditi, su cui si estende il loro potere) di garantirli nell'esercizio del loro ufficio onorario e fiduciario, e poichè è altresì necessario proteggere i sudditi contro ogni abuso presunto e vessatorio delle differenti leggi e dei diversi statuti, la cui esecuzione è affidata ai giudici di pace, viene ordinato ecc. „

(2) *Broom, Constitutional Law*, pag. 617 e seguenti.

colo „ La responsabilità ministeriale di fronte al Parlamento, ha appunto colmato in Inghilterra questa lacuna.

Corrispondentemente a queste massime, i ricorsi contro gli impiegati in Inghilterra sono, evidentemente, molto rari. Ove però avvengano per eccesso di competenza, il procedimento delle istanze della *jurisdictio ordinaria* segue nei tribunali, ed in certe circostanze perfino nella Camera alta. Di fronte a codesti impiegati dello Stato, i quali non sono protetti, come i giudici di pace, da un particolare *protection act*, specialmente contro ufficiali ed impiegati dell'esercito e della marina da guerra, seguono talvolta condanne a risarcimento di danni per eccesso di competenza, le quali, in causa delle grosse spese giudiziarie, hanno una certa durezza. Malgrado la rara applicazione, pure si dà un certo peso a questi ricorsi civili, perchè giovano a mantenere salde le competenze dello Stato (1).

Oltre a queste tre materie normali, le decisioni dei tribunali civili possono, per incidenza, creare altri precedenti per l'interpretazione e per la restrizione del diritto amministrativo. Siccome le decisioni giudiziarie, nel giudicare sulle loro premesse giuridiche (tanto secondo il diritto inglese quanto secondo il diritto tedesco) sono fondate sul parere personale, così decidono altresì sulla interpretazione dei contratti dello Stato, delle leggi amministrative d'ogni specie, tosto che queste *incidenter* vengano in questione quale premessa d'una sentenza giuridico-privata. Queste sentenze incidentali non formano direttamente alcuna norma decisiva per l'interpretazione delle autorità negli altri casi. L'esperienza insegna però anche in Inghil-

(1) L'interpretazione del diritto pubblico in Germania fonda l'azione contro l'impiegato per una mala applicazione del suo potere, con premeditazione o per errore, sopra applicazione dell'*actio legis aquiliae utilis*. La legislazione prussiana rende responsabile l'impiegato perfino del "più piccolo errore". Il diritto pubblico, invece, non riconosce una responsabilità dello Stato per l'errore del suo impiegato, perchè lo Stato, nella nomina degli impiegati, non agisce in qualità di "fisco", ma in forza de' suoi diritti eminenti; e poichè la responsabilità privata del mandante per i suoi mandatarii non ha fondamento razionale per la superiore azione dello Stato.

L'interpretazione francese, invece, richiedeva nell'*ancien régime*, dal punto di vista della ragion di Stato e del benessere pubblico, per questi ricorsi contro gli impiegati un'approvazione del Consiglio regio. Nei tempi della rivoluzione, però, appariscono perfino una diffidenza ed una avversione contro la competenza indipendente dei tribunali, perchè la trasformazione sovversiva dell'ordinamento sociale scorgeva, nella giurisprudenza e nelle consuetudini dei tribunali, i capisaldi ed i baluardi dell'antico ordinamento sociale. Da questo punto di vista derivarono la grave sanzione penale, — con la quale venne proibito ai tribunali di immischiarsi nell'amministrazione — e la teoria francese della "indipendenza dell'amministrazione dalla giustizia", che, per diversi motivi, fu accolta anche in Prussia. Anche in Germania si trattava di effettuare grandi riforme sociali, per le quali l'amministrazione voleva avere la mano libera. Vi si aggiunse anzi la durezza particolare dell'*jus provinciale* prussiano, che chiama l'impiegato responsabile dei minimi errori e riguardo a ciò, reputa ingiusta una certa protezione

terra che l'amministrazione a lungo andare non si può mettere in contraddizione con queste decisioni delle Corti supreme, anche se esse sono pronunciate soltanto *incidenter*. La dottrina giuridica inglese considera quindi senz'altro queste decisioni dei tribunali fra le massime giuridiche riconosciute, come precedenti di un'autorità competente.

La legislazione inglese fa ancora un altro uso, sconosciuto alla tedesca, della giurisdizione civile, per ordinare certe ammende contro le trasgressioni e le trascuranze degli impiegati. Queste ammende di 20, 50, 100, 200 lire sterline, vengono comminate per mezzo di denuncia popolare (*actio popularis*) dinanzi al tribunale; per lo più, la metà è devoluta allo Stato, la metà al querelante per garantire questa azione personale da qualsiasi soppressione da parte del procuratore generale dello Stato (*nolle prosequi*). Ciò avviene nell'*Habeas Corpus Act*, quale pena contro gl' impiegati, i quali non spediscono regolarmente il reclamo d'un arrestato alle autorità supreme. Ciò è avvenuto, a mo' d'esempio, nella minaccia di talune ammende pecuniarie per certe trasgressioni degli ufficiali e degli impiegati militari in materia di diritto civile, ed anche altre volte molto di frequente, dove la legge minaccia gravi multe di 20 lire sterline e più. Le leggi amministrative inglesi usano, in generale, abbastanza arbitrariamente, ora le forme della procedura civile, ora le forme della procedura penale, ora quelle della giurisdizione amministrativa per materie eterogenee, unicamente secondo il punto di vista della sicurezza del successo cui mirano.

dell'impiegato. Non priva di influenza, in ogni caso, rimase la giurisprudenza francese-renana, dalla quale venne accolta in primo luogo la massima dell' "indipendenza dell'amministrazione", e che rappresenta una certa parte nella competenza del Consiglio di Stato. Con questa corrente d'opinioni, francese, in ogni caso, non tedesca, si addivenne alla legge prussiana del 13 febbraio 1854, la quale accorda alle preposte autorità provinciali e centrali il diritto di sollevare un conflitto per tutti i ricorsi civili e penali contro gli impiegati per un atto d'ufficio, " qualora credano che il funzionario non possa essere oggetto di azione giudiziaria ". Un ufficio costituito in modo sconosciuto ai principii della costituzione giudiziaria, ma che si denomina Corte di giustizia, deve decidere poscia la questione preliminare ed esclude, in caso negativo, la via giuridica. Per quanto poco corrispondesse questo indirizzo alle massime giuridiche tedesche, pure i governi alleati non si potevano risolvere a lasciar cadere siffatto *Embargo* sulla responsabilità degli impiegati. Di fronte alla viva opposizione della commissione giudiziaria dell'impero, si venne all'ultima ora, ad un compromesso, secondo il quale il tribunale ordinario o un indipendente tribunale amministrativo giudiziario deve decidere la questione preliminare, con che oramai è assicurata una base giuridica. Questa decisione preliminare si è stimata opportuna per proteggere la burocrazia contro un numero straordinario di ricorsi vessatori e di minacce di ricorsi, non senza motivo, temibili colla forma presente del procedimento civile, perchè le denunce frivole non possono più essere respinte per *decretum*.

§ 43.

II. Posizione dei tribunali penali ordinari di fronte all'amministrazione.

Di gran lunga più profondamente connessa all'esercizio legale del diritto amministrativo è la competenza dei tribunali penali, i quali costituiscono anche il necessario complemento della disciplina amministrativa burocratica. In tutte e tre le materie di questa influenza le massime inglesi e le tedesche sono ora in sostanza identiche.

I. La responsabilità giuridico-penale degli impiegati, anche in Inghilterra, è la base principale dell'ordinamento giuridico dello Stato e della tutela giuridica dei cittadini. Quanto più strettamente il diritto inglese limita il diritto di ricorso, tanto più seria è la responsabilità giuridico-penale, priva anzi di qualsiasi *Protection* per i giudici di pace e per gli altri impiegati onorari dell'autogoverno. L'ordinaria denuncia criminale (*indictment*) può seguire per qualsiasi abuso d'autorità premeditato per motivi di corruzione, di parzialità o di dolo (*corrupt partial* o *malicious motives*). Si comprendono in questi tutti i casi di mala applicazione o d'abuso d'autorità d'ufficio, i quali derivano non da errore, ma da interessi privati, da vendetta, da petulanza (*private interest, resentment, oppression*). Severamente censurato è, in ogni tempo, anche l'abuso d'autorità, dei giudici di pace in *causa propria*, cioè in quegli affari, nei quali essi hanno parte come assuntori di opere, padroni di case, imprenditori stradali o per altri interessi privati. Si fecero risaltare in modo speciale esempi di provata parzialità nel conferimento o nel rifiuto di certe concessioni industriali. Venne sempre severamente punita nella pratica dei tribunali l'ingerenza esercitata in tempi precedenti del potere di polizia dei giudici di pace nelle elezioni parlamentari (1). La procedura è l'ordinaria: *prosecution* d'un privato in nome del re, il quale *prosecutor* viene obbligato, dopo un esame preliminare di due giudici di pace, ai quali si affida l'istruttoria alla persecuzione penale; — esame preliminare della denuncia per mezzo di una grande giuria; — decisione mediante giudici e giurati, con che la determinazione della cattiva intenzione forma il nocciolo delle sentenze di colpeabilità: pene arbitrarie in denaro o carcere.

Un pericolo per l'esercizio della giustizia penale derivò, fin dal secolo XVIII, dalla natura d'una amministrazione parlamentare partigiana. Siccome la persecuzione penale formava, *ab antico*, una parte

(1) Una serie di precedenti si trova in Broom, *Constitutional Law*, pagine 525, 627.

principale della conservazione della pace (amministrazione di polizia), nelle mani d'un procuratore dello Stato poteva diventare uno strumento di partito, col mezzo del quale l'amministrazione ministeriale temporanea poteva eludere la giustizia penale contro i suoi impiegati e contro le loro misure. Già alla fine del medioevo s'era perfezionato a questo scopo l'istituto del Procuratore della Corona, col diritto del *nolle prosequi*, cioè, della soppressione di tutte le denunce sollevate in nome del re. Con tenace energia il pericolo venne ovviato in questo lato dal fatto, che la persecuzione penale per misfatti, errori e trasgressioni venne mantenuta come parte integrante del *Selfgovernment*. La denuncia spetta regolarmente ad un'azione concorde dei giurì di accusa e dei giudici di pace, con l'assistenza di un *prosecutor*, obbligato dall'ufficio dei giudici di pace ad assumere certe funzioni complementari della procura di Stato. L'ufficio di *prosecutor* è tale che può essere coperto, senza esigenze eccessive, da un privato; ed è considerato precisamente come il dovere di testimonianza, e come un generale dovere civile. Accanto a questo sistema popolare di persecuzione penale, la procura della Corona, sotto forma di un *Attorney General* e d'un *Solicitor General*, ripiglia una posizione complementare, che, in rari casi, viene controllata non arbitrariamente, ma in modo effettivo, dal mutamento dei Ministri. Sotto il controllo del Parlamento e della stampa sono ben rari i casi di soppressione della denuncia in virtù d'un *nolle prosequi*, ed avviene solo pel motivo urgente di mettere da parte denunce evidentemente frivole od erranee. D'altronde un abuso tendenzioso del diritto sarebbe anche senza conseguenza, perchè la denuncia può sempre essere ripetuta col mezzo di un altro *prosecutor*, o col *presentment* di una gran giuria. Sebbene queste denunce del *Grand Jury ex officio*, siano ora raramente usate, pure sono rimaste come la valvola di sicurezza e una volta servivano molto di frequente a sollevare denunce a carico di impiegati superiori dello Stato, contro i quali un *private prosecutor* non si arrischiava di agire.

A complemento di ciò si effettuò anche una fiscale procedura penale in via di ufficio, *criminal information*, che può essere iniziata presso il tribunale, su testimonianze offerte, e di cui viene fatto uso in casi non frequenti nell'interesse dell'ordinamento dello Stato. Esempi di questa applicazione sono: il rifiuto di una concessione industriale a motivo di vendette private; il conferimento di una tale concessione per *corrupt motives*; in casi molto flagranti, perfino contro Atti dei giudici di pace nelle sessioni per un *manifest act of oppression or wilful abuse of power*. Dov'è già avviato un procedimento di denuncia mediante *indictment*, l'*Attorney General* suole sopprimerla con un *nolle prosequi* prima che si proceda ad informazioni ulteriori.

Contro i Ministri della Corona, invece, cade, per le considerazioni discusse più sopra, tanto l'ordinaria denuncia penale quanto il ri-

corso (1). Venne inoltre considerato, primieramente, il punto di vista che la denuncia non poteva essere sollevata dall'*Attorney General* (nella sua posizione di consulente e di consigliere del Gabinetto), ed ancor meno da un *private prosecutor*, con che un uomo di Stato sarebbe esposto ad una sterminata serie di denunce di interessi offesi privati e locali. Le azioni colpevoli dei supremi impiegati dello Stato, commesse fuori d'ufficio, sono riservate, evidentemente, ai tribunali ordinari; se però l'impiegato dello Stato è un Pari, vale il privilegio limitato del giudizio dei Pari. Invece la procedura penale per atti d'ufficio è abbandonata esclusivamente all'azione parlamentare, — procedura, che, nella sua origine, venne considerata come una protezione dei membri del Consiglio reale, ed è diventata, nelle fiere lotte politiche dei partiti, un *privilegium odiosum*. In ogni caso essa fa parte, attualmente, dei controlli parlamentari del diritto amministrativo, e ben di rado può essere applicata nella sua forma altamente sussidiaria; perdura tuttavia come valvola di sicurezza, la cui importanza sarebbe manifesta, se si volesse tentare di toglierla (2).

(1) Broom, *Const. Law*, pag. 617 e seguenti.

(2) Anche nel diritto pubblico tedesco la posizione indipendente dei tribunali penali serviva di controllo sicuro e indispensabile dell'amministrazione dello Stato. La fusione del diritto della persecuzione penale con l'ufficio di giudice nel procedimento inquisitorio del diritto pubblico conduceva a gravi inconvenienti a lungo andare inopportuni; era però tanto meno adatta a rendere l'istruzione penale strumento di capricci dispotici o delle passioni di partito. La privilegiata condizione giudiziaria di tutti gli impiegati dello Stato presso i tribunali supremi collegiali serviva, in Germania, precisamente in questa materia, a rendere possibile un intervento ufficiale contro evidenti colpe d'ufficio e, secondo la posizione delle corti tedesche di giustizia, anche contro gli espressi divieti dei Ministri, anzi perfino del monarca stesso. — Senonchè, mentre la maggior parte degli Stati tedeschi ha conservato tanta parte del procedimento ufficioso dei tribunali da non poter abbattere completamente queste basi del diritto pubblico (*), si ebbe in Prussia, una rivoluzione dei rapporti giuridici, la quale, coi diritti sterminati del potere esecutivo in Prussia tolse alla tutela giuridica nel diritto pubblico la base più salda. L'ordinanza del 2 gennaio 1849, toglie alle corti di giustizia indipendenti ogni diritto di persecuzione penale contro tutte le azioni colpevoli e contro le mancanze degli impiegati, trasferisce questo diritto esclusivamente alla procura dello Stato, mette tutta la procura dello Stato stesso a disposizione dei Ministri costituzionali, ed apre con ciò ad ogni ministero partigiano la possibilità di liberare sè e i suoi impiegati dalla responsabilità giuridico-penale qualsiasi per trasgressione d'ufficio, di togliere vigore a tutte le leggi sulla stampa e sulle riunioni a favore del partito dominante e di sospendere tutta la giustizia penale in seguito a certe istruzioni ministeriali. La portata di questo così detto monopolio della procura di Stato non fu dimenticata nella pubblicazione dell'ordinanza. Ma anche alcuni decenni più tardi i criminalisti difficilmente potevano convincersi che non si tratta di una questione processuale, ma di disordine anzi nel sopprimere qualsiasi fondamento d'ogni ordinamento giuridico dello Stato. Che anzi vi si aggiunse quell'*Embargo*, che applica la legge del 13 febbraio del 1854 alla

(*) GHEIST, *Quattro questioni per l'ordinamento della procedura penale tedesca*, (ted.), 1874, Lez. I.

II. La giurisdizione penale nel suo esercizio quotidiano in materia di resistenza colpevole contro l'autorità, come pure nelle sue decisioni contro le ribellioni, i tumulti ed altri misfatti e mancanze contro il potere dello Stato, conduce ad un più vasto controllo giuridico altrettanto importante. Mentre la persecuzione penale pei reati d'ufficio presuppone un abuso ufficiale premeditato o per trascuranza colpevole, i controlli giuridici che sono qui in questione, conducono in ogni caso ad una decisione dei tribunali penali sui limiti dell'autorità, in una forma, alla quale non si può sottrarre alcuna amministrazione dello Stato, e che è perfettamente apprezzata sotto una amministrazione parlamentare di partito. Ove si tratti di ciò, le parti interessate possono promuovere abbastanza facilmente in questo modo, con conflitti sollevati a tempo opportuno, una decisione giudiziaria. Questi controlli giuridici si manifestano ogni giorno negli attriti del pubblico colla polizia esecutiva, secondo la massima più sopra men-tovata, per cui fino a che il *constable* agisce secondo il proprio diritto, egli è responsabile soltanto dell'abuso per *corrupt*, *oppressive motives*. Più sovente tutta la questione giace nel sapere se esista una *reasonable cause* d'arresto. Per questo giudizio indipendente, egli è personalmente responsabile: per le false asserzioni relative alle persone, le quali chiedono il suo aiuto, chi le fa è responsabile tanto in via civile che in via penale. In quanto però il *constable* eseguisca, quale funzionario di polizia, il *warrant* d'un giudice di pace, è garantito dalla responsabilità del giudice di pace, e non è obbligato ad esaminare la regolarità effettiva dell'ordine de' suoi superiori. In quanto egli agisca *extra officium*, l'opposizione, ch'egli trovasse, non è punibile come tale (1).

persecuzione penale contro gli impiegati atti di ufficio, dovendo un così detto, tribunale di competenza decidere soltanto la questione preliminare, se " esista un caso di persecuzione penale ". Per quanto queste tendenze fossero in aperta contraddizione con la posizione tradizionale dell'autorità provinciale e dei tribunali tedeschi. Tuttavia la commissione giudiziaria dell'impero tedesco si è convinta non senza fatica che qui non si tratta di una questione processuale, bensì di una questione politica della più alta importanza e, all'ultima ora, è avvenuto un compromesso nel senso:

1) Di mantenere la decisione preliminare d'un tribunale dei conflitti, ma questa funzione è conferita, con indipendenza giuridica, al tribunale supremo o ad un tribunale amministrativo;

2) Di mantenere il così detto monopolio della procura dello Stato; nel caso in cui la denuncia venga respinta, il tribunale supremo provinciale, su proposta della parte offesa, può però ordinare che venga sollevata la denuncia penale, incaricandone un procuratore di Stato (*). Con ciò è ristabilito nella parte sostanziale, in forma alquanto rilassata, il controllo giuridico dell'Amministrazione.

(1) Anche in questa materia la formazione del diritto pubblico in Germania era corretta e la stessa legislazione prussiana fino all'introduzione dell'ordina-

(*) *Ordinamento della procedura penale* (ted.), §§ 169-175.

III. In un senso più vasto, il controllo giuridico-penale nel diritto amministrativo si estende fin dove giunge la materia delle trasgressioni, rinviate alla *summary conviction*. L'interpretazione e l'esercizio di una metà forse del diritto di polizia, del diritto doganale, del tributario e di quello di regalia sono così sottratti all'influenza dei partiti e stabiliti in modo sicuro. Ciò vale in modo assoluto, fino a dove giunge il sistema dell'azione popolare. Solo in poche materie ristrette si poteva far valere un'influenza partigiana, dove la persecuzione penale è limitata, in via d'eccezione, a determinati organi di polizia, sebbene anche in questi il controllo parlamentare abbia dimostrato fino ad ora sufficientemente di poter impedire risoluzioni partigiane. Lo stesso vale anche per le decisioni giuridico-penali sulle contravvenzioni dei dazii, delle imposte e delle regalie, per le quali è riservata un'azione penale fiscale.

Però il sistema delle *summary convictions* prevale ora anche in quelle materie, nelle quali esso riesce adatto al raggiungimento d'uno scopo pratico, specialmente sotto forma di ammenda per mantenere la disciplina burocratica fra gli impiegati subalterni dell'amministrazione comunale, nei quali esso serve, in forma altrettanto vasta, a determinare giudizialmente i doveri ed i diritti d'ufficio. Il sistema delle trasgressioni, in particolare, è pervenuto ad un'importanza integrante anche nel nuovo ordinamento dell'amministrazione autonoma-economica (nella polizia dei poveri, nell'edilizia, nell'amministrazione scolastica e nella stradale). Dove si tratta di garantire ai *Boards* di nuova creazione, agli *Inspectors* ed agli altri organi nuovamente formati l'obbedienza necessaria da parte degli impiegati parrocchiali, fu

mento costituzionale, non abbandonò mai in questa materia le massime normali. Dopo l'introduzione del ricorso esclusivo alla procura di Stato, l'amministrazione ministeriale si sottrasse indirettamente anche a questo controllo giuridico, in quanto si può conseguire con una denuncia. Se invece la denuncia è sollevata, i tribunali germanici, specialmente il supremo tribunale prussiano, risolutamente tennero ferma l'antica massima, che il tribunale deve esaminare in modo indipendente e giudicare poscia pure in modo indipendente le tesi supreme della sua decisione, se l'impiegato ha agito "secondo la sua autorità". Qualora si riscontri che il funzionario agiva all'infuori del suo ufficio, il conflitto vuol essere giudicato come una controversia tra persone private. In questo modo l'indiretto controllo giuridico dei tribunali penali rimase ancora efficace nei giudizi sulla resistenza colposa e come parte incidentale di altri casi penali, e di pratica importanza per mantenere entro i suoi confini giuridici l'amministrazione. La oscurità del significato della giustizia penale, per la protezione del diritto pubblico, proviene evidentemente in Germania dal fatto che si deve chiarire primariamente, secondo i precedenti, nella relativa novità delle condizioni costituzionali, la portata dell'influenza dei partiti sull'amministrazione. In Inghilterra, dove le amministrazioni di partito esistono da due secoli, si è riconosciuto tosto in tutti i progetti di legge sulla procura di Stato, che, accanto alla procura, occorre un organo concorrente d'accusa per la tutela di diritto pubblico (GROSS, *Selfgovernment*, pag. 437-440) e col nuovo *Director of Prosecutions Act* per questo diritto di accusa concorrente si è provveduto in ogni senso (42 et 43 Vict., c. 22, § 7).

accolta in ogni caso una clausola penale, secondo la quale l'obbedienza verso le "ordinanze legali", degli uffici superiori si sancisce colla minaccia di una ammenda disciplinare. Il sistema delle trasgressioni, in questa materia, serve soltanto a rinvigorire i controlli amministrativi.

In un altro senso si ampliava di nuovo il sistema delle trasgressioni, in virtù delle numerose ordinanze locali (*by laws*), che si resero necessarie con la nuova polizia igienica ed edilizia e cogli *improvements* urbani. La legge autorizza i *Boards* ad emanare queste ordinanze locali, determina gli scopi ed i limiti delle stesse ed autorizza le autorità a comminare ammende sino ad un certo massimo (d'ordinario 5 lire sterline) con un sommario processo penale davanti a due giudici di pace (1).

Del resto, la legislazione inglese si giova, anche in questo dominio, delle diverse forme processuali soltanto come mezzo per raggiungere lo scopo. Come abbiamo osservato più sopra, le pene contravvenzionali elevate sino a 20 lire sterline e più in casi numerosissimi richiedono una denuncia civile davanti i tribunali supremi (2). Allo stesso modo può servire agli scopi medesimi anche l'ordinario procedimento penale. Per ottenere coercitivamente la manutenzione delle strade pubbliche e dei ponti di contea s'era formata, nel sistema amministrativo anglo-normanno, una procedura regolare di denuncia con l'*indictment*; procedura, che affida la decisione alle istanze dell'ordinaria giustizia penale. Nella recente legislazione si è conservato, in modo elettivo, anche questa procedura criminale accanto al procedimento sommario della giurisdizione amministrativa.

(1) Il sistema delle ammende, nella recente legislazione tedesca, raggiunse la stessa importanza. Dopo che, negli ultimi tempi, le trasgressioni e le contravvenzioni per le imposte, per i dazii, per le poste e per altri diritti regali, sono quasi dovunque attribuite del pari alla competenza ed al procedimento dei tribunali ordinari, si ebbe un sufficiente controllo giuridico del diritto amministrativo; mentre la procura di polizia e quella di ufficio, destinate alla prescrizione penale, sono contenute nella loro sfera legale mercè i controlli amministrativi. Imperocchè la metà circa del diritto tedesco di polizia e di finanza ha già trovato, in virtù del sistema delle trasgressioni, un controllo giuridico sufficiente. — Lo stesso trova un'ampia applicazione anche in materia di ordinanze di polizia distrettuale e locale, la cui interpretazione spetta appunto ai tribunali ordinari, i quali devono esaminare, in modo indipendente, i criteri superficiali delle loro decisioni, e quindi decidere anche la questione preliminare, se, cioè, le ordinanze locali sieno pubblicate dalle autorità, a ciò legalmente autorizzate, per le materie e gli scopi stabiliti nella legge, entro i limiti ch'essa pone ed osservando le forme di pubblicazione determinate dalla legge medesima. L'importanza di questi controlli giuridici dell'amministrazione si estende grado grado a sfere più ampie, e, nell'interesse d'un verdetto imparziale, si possono anche sopportare alcuni inconvenienti ed i piccoli rigori del sistema.

(2) Si veda a pag. 385.

§ 44.

III. L'amministrazione e la giurisprudenza amministrativa.

a. Giurisdizione amministrativa di prima istanza.

La giurisdizione amministrativa forma il complemento dei controlli giuridici per quella sfera d'azione delle autorità, la quale non viene coperta dalla competenza dei tribunali ordinarii. Si distinguono in primo luogo:

1) Tutta la materia delle leggi penali amministrative, che il sistema delle trasgressioni mette sotto il controllo giudiziario;

2) Tutta la materia delle così dette disposizioni di assistenza, le quali offrono ai cittadini pel benessere pubblico e per la civiltà dello Stato, soltanto un aiuto ed una agevolezza;

3) D'ordinario anche l'ordinamento interno del servizio, al quale però, per mantenere la disciplina, si aggiunge, secondo le circostanze, una sanzione penale od una giurisdizione amministrativa.

Rimane la coercizione amministrativa, che, sotto la forma di *orders* per il caso speciale, restringe la libertà personale o patrimoniale dei cittadini, richiedendo talora il consenso delle autorità, specialmente per l'esercizio di certe industrie e di certi diritti comunali, come materia normale di una giurisprudenza amministrativa.

L'autorità esercitata dai funzionarii dell'autogoverno in questa materia è designata in Inghilterra col nome di *Jurisdiction*, anzitutto per ragioni storiche. Questa denominazione medioevale, tolta a prestito, nel tradizionale linguaggio degli affari, dal diritto canonico, comprende nel medioevo qualsiasi attività delle autorità, esercitata mediante ordinanze del potere supremo, da impiegati responsabili o da commissarii del potere supremo. Per questa *Jurisdiction* non si poteva parlare delle garanzie dell'ordinaria costituzione giudiziaria. I *Justitarii* del tempo anglo-normanno erano commissarii aulici revocabili. I *Custodes pacis*, che, fin dall'anno 1360, vennero nominati quali commissarii locali di polizia, ottennero bensì dopo pochi anni, nel linguaggio tradizionale degli affari, il titolo ufficiale superiore di *Justitarii*, ma non riuscirono con ciò a conseguire una posizione più indipendente. Essi sono nominati e rimangono revocabili, sottomessi alla disciplina ed all'autorità del *Privy Council* dei tribunali supremi, dei giudici delle assise e di altri commissarii aulici speciali.

Tutti i mezzi giuridici contro le disposizioni dei giudici di pace di questo secolo precedente hanno perciò il carattere della suprema istanza amministrativa. È la duplice natura del diritto d'ispezione dello Stato, che può essere esercitato, *supplendi et corrigendi causa*, tanto d'ufficio, quanto su ricorso, e che forma ora un'istanza di ricorso presso le

supreme autorità amministrative. Malgrado la posizione personalmente più indipendente degli uffici onorarii, questa interpretazione dei rapporti sussiste altresì nel periodo dei Tudor, nel quale il *Privy Council* ed i giudici delle assise, col loro potere d'ispezione e col loro potere disciplinare, invadono il personale e la competenza dei giudici di pace (1). L'evoluzione dei due grandi stati nel campo della formazione del diritto germanico dà ora la prova evidente che la giurisprudenza amministrativa, così chiamata attualmente, derivi passo passo da un rafforzamento dell'istanza amministrativa d'ispezione con gli elementi della costituzione giudiziaria (in Inghilterra); com'essa, con l'indebolimento e con la demolizione di questi elementi, sparisca di nuovo per risorgere nel sistema dell' "amministrazione", generale (in Germania); come, quindi, la linea di confine, fra l'istanza d'ispezione e la giurisdizione amministrativa, sia relativamente una linea in qualche modo incerta, e come il rapporto corrisponda alla natura dell'attività delle autorità in modo che giova considerarlo come generalmente valido.

Una crisi decisiva seguì in Inghilterra coll'abolizione della Camera stellata (16 Car. I, c. 10), con che cessa il ricorso materiale al Consiglio del re, lasciando soltanto sopravvivere quale istanza suprema, i *writs of certiorari, of mandamus*, ecc., quindi, un procedimento di rescritto che rinvia i ricorsi, in nome del re, ad un'istanza superiore; precisamente come, presso il tribunale supremo dell'Impero ed i governi nazionali tedeschi, questi decreti vennero emanati, fino ai tempi recenti, in nome del monarca. Oltre a ciò cessò pure il ricorso ai tribunali delle assise, evidentemente poco usato.

Se, per la natura delle autorità supreme era compiuto un passo importante per costruire i ricorsi amministrativi sulla base d'una giurisprudenza, nella quale si presenta sempre più energico il carattere di una decisione giuridica, e nella quale il carattere d'una disamina amministrativa dell'opportunità delle misure è messo sempre più in disparte, si accumulano ora, di generazione in generazione, i momenti che trasformano l'azione legale dei giudici di pace, a seconda delle cause, in una giurisdizione.

1) Riguardo al personale, si mantenne bensì negli ufficii amministrativi superiori del *Selfgovernment* una burocrazia revocabile; ma conseguì un'indipendenza effettiva ed una posizione a vita in virtù del possesso e della collegialità, che riunisce i giudici di pace collettivi o singoli nelle *commissions*, e in virtù d'una coscienza della solidarietà che ne risulta. Già, nel periodo degli Stuardi, è evidente questo lato personale, che diventa un fattore principale nell'inizio delle lotte costituzionali d'allora. Con l'ufficio onorario si conseguì l'elemento corrispondente, che stette di fronte alla burocrazia di vocazione, allora profon-

(1) GUNST, *Storia della Costituzione inglese*, pagg. 385-87.

damente corrotta, col retto intendimento e coll'indipendenza personale, di opporsi ad un abuso dei poteri dall'alto al basso. Siccome la burocrazia onoraria univa gli interessi del possesso ai doveri dell'ufficio responsabile, nella sua posizione quotidiana sentiva ancora più della burocrazia di vocazione, il bisogno della continuità e dell'imparzialità nell'esercizio del diritto amministrativo. Gli Stuardi, come Cromwell, fecero già l'esperienza, che questa burocrazia non si poteva assoggettare alla volontà di chi ha temporaneamente il potere, con nomine partigiane o con partigiani licenziamenti. Dopo la rivoluzione del 1688, lo tentò lord Somers ancora una volta, licenziando molti giudici di pace che si erano rifiutati di sottoscrivere lo "stromento d'associazione", a favore di Guglielmo, ma sollevò con ciò una tempesta così violenta, che nessun ministero successivo osò licenziamenti consimili. Anche Giorgio III ha licenziato nel 1780, nella pienezza dei poteri personali, due lord luogotenenti. Si ebbe pure nel 1819 e nel 1832, il licenziamento di un lord luogotenente, per opposizione manifesta contro il governo nella lotta per il *bill* di riforma. L'indipendenza giuridica dell'ufficio onorario era il primo elemento efficace per ridurre questo procedimento legale amministrativo, anche nello spirito, ad una giurisprudenza.

2) Riguardo alle massime, il procedimento legale amministrativo diventò giurisdizione, formulando progressivamente il diritto amministrativo con l'esatta distinzione delle massime fisse dai punti che dovevano rimanere affidati al libero giudizio dell'impiegato. Ogni atto contrario alla polizia ed ogni omissione che accennasse alla esistenza effettiva d'una trasgressione, vennero rinviati, quando era possibile, come trasgressione, all'ufficio dei giudici di polizia, e trattati così col procedimento giudiziario delle istanze. Quando invece, nell'amministrazione dei poveri, delle strade, dell'igiene, in quella delle carceri, nella militare, nella ripartizione delle imposte, ecc., la legge amministrativa poteva dare soltanto ordini relativamente determinati e precisi, da eseguire in seguito ad un provvedimento speciale *causa cognita*, la legislazione cercava di definire, con la circonlocuzione più possibilmente esatta, i casi speciali, nei quali l'ufficio dei giudici di pace deve provvedere con gli *orders*, concorrendo, visitando, approvando, consentendo, con la maggior possibile designazione degli indizi obbiettivi del caso, nel quale l'*order* deve essere emanato. Dovunque si offre perciò all'esame ed alla ponderazione, accanto alla questione d'opportunità, un lato giuridico, il quale non manca nemmeno là, dove la legge accorda, apparentemente, all'impiegato, un "giudizio completamente libero". Siccome anche questo giudizio è inteso soltanto in una cerchia determinata, lascia quindi adito, in ogni caso, ad una ponderazione giuridica della competenza, che può formare argomento di un esame successivo in una istanza superiore (*appellate jurisdiction*). Ambedue i lati della disamina (tanto della legalità quanto dell'opportunità) esistono quindi in ogni dispo-

sizione amministrativa, ed in ogni *order* originale prepondera ora l'uno ora l'altro lato. Nell'esame posteriore per mezzo di un'istanza suprema, il lato giuridico entra però sempre più in prima linea; ogni sistema amministrativo deve ripromettersi l'onesto esercizio dei poteri discrezionali nel limite delle leggi, anzitutto dalla posizione sociale dell'impiegato, poi dalla sua indipendenza economica, dalla pubblicità della discussione, dall'opera collegiale con parecchi de' suoi pari, dall'influenza dell'adempimento abituale dei doveri pubblici sul carattere dell'uomo.

3) Riguardo alla procedura, infine, la competenza amministrativa diventa giurisdizione mercè la discussione pubblica orale in contraddittorio derivata dalla pratica, analogamente all'ordinaria procedura penale e a quella civile dei tribunali. Gl'interrogatorii dei testimonii giurati, e l'assunzione formale delle prove alla presenza delle parti, l'inclusione di un cancelliere, l'esecuzione di tutte le citazioni mercè i *constables* è col mezzo degli impiegati comunali, conferiscono sempre alla procedura un carattere giuridico. Appresso, nella pratica, la procedura dell'ufficio dei giudici di polizia e dell'inchiesta preventiva si svolse involontariamente sulla stessa base della procedura dei giudici di pace col rilascio de' suoi *orders* e decreti nel diritto amministrativo. La fusione dei due uffici in una sola persona condusse, per consuetudine, ad una procedura uniforme. — A seconda della forma del giudizio in particolare l'azione amministrativa diventò *jurisdiction*, conservando tutte le disposizioni materiali o la forma di decisioni di polizia (*order*), di sentenza penale, o di trasgressione (*conviction*). La legge prescrive, nei casi più importanti, la formula della sentenza, e costringe con ciò l'impiegato ad addurre chiaramente la formola legale e le determinazioni del fatto. La recente legislazione ha scelto sostanzialmente, per gli *orders*, lo stesso formulario usato nei giudizi penali.

In virtù di questo mutamento processuale, nello spazio di tempo corso dal XVI al XVIII secolo, il sistema dell'istanza d'ispezione e dei ricorsi si è trasformato in una giurisdizione amministrativa, nella forma ritenuta per la più corretta.

L'azione (*Decernat*) dei singoli giudici di pace, com'è descritta più sopra — quale organo esecutivo del diritto amministrativo — nel più ampio sommario possibile (§ 30), in questo senso riesce una giurisdizione di prima istanza, *original jurisdiction*.

Anche le deliberazioni collegiali delle *special sessions* e delle *quarter sessions*, in quanto sono indicate — nel sommario esposto più sopra — come risolutive, vengono calcolate in questa *original jurisdiction*.

Quale seconda istanza si afferma l'*appellate jurisdiction* delle Corti trimestrali, *jurisdiction*, di cui si parlerà nel paragrafo successivo e quale istanza di revisione, la giustizia di controllo dei tribunali (§ 46).

È evidente, però, un punto di vista unilaterale della formazione

inglese, se il materiale procedimento legale amministrativo è designato, indistintamente, col nome di *original jurisdiction*. Malgrado la parità della denominazione, nell'azione dei giudici di pace, si determina una differenza — che, nel corso delle attuali riforme amministrative inglesi, si presenta altrettanto decisiva quanto il procedimento inverso nel nuovo ordinamento prussiano.

L'uniformità dei formularii degli *orders* dei giudici di pace occulta una diversità sostanziale che prevale negli indirizzi più diversi. Perdura una distinzione notevole nella pubblicazione di questi *orders*, i quali possono venire emanati su proposta d'una sola parte, o d'un impiegato subalterno, o per ragioni d'ufficio, come d'altra parte in quelle disposizioni, le quali d'ordinario sono pubblicate dopo la discussione giuridica, previo esame dei contendenti ed audizione delle parti interessate. È una distinzione analoga a quella fra i decreti processuali unilaterali e i decreti processuali bilaterali; distinzione familiare ai giuristi tedeschi versati nel diritto pubblico e strettamente adatta ad un raffronto.

La prima numerosa classe degli *orders* dei giudici di pace consta di semplici decreti, i quali, a seconda della situazione delle cose, possono essere emanati, senza sentire in particolare le parti o gli interessati contendenti. A questi appartiene la maggior parte degli *orders* rinviati all'azione dei singoli giudici di pace (vedi sopra § 31). Nella vicenda degli affari, sono riconoscibili nel fatto che, d'ordinario, sono sbrigati con un procedimento scritto, senza fissare un termine d'udienza; con che sono inutili alcune formalità introdotte analogamente alla procedura giudiziaria (mentre, invece, l'amministrazione tedesca abbisogna in alcuni punti di forme scritte più rigorose). Anche in questa azione può parere opportuna, quando esistano ragioni particolari di protesta della parte o di un terzo, una più stretta determinazione del fatto, con l'audizione dei testimoni, ecc., ed un'udienza orale, senza che perciò sia prescritta dalla legge una discussione in contraddittorio.

Lo stesso carattere presenta in sostanza anche una serie di deliberazioni collegiali delle *Special Sessions*, come la nomina degli impiegati parrocchiali, l'accoglimento delle relazioni sulla condizione delle strade provinciali, la pubblicazione degli *orders* per la riparazione delle strade (salvo siano sollevati reclami), la determinazione delle liste dei giurati e quelle concessioni industriali, nelle quali non è in questione nessun interesse dei vicini. Il recente linguaggio adoperato nella legislazione prussiana designa questi decreti collegiali, molto propriamente, col nome di affari decisivi (*Beschlussachen*).

Questo carattere dei singoli affari decisivi ha pure la maggior parte degli affari, considerati più sopra come *original jurisdiction* delle Corti trimestrali (§ 32); le deliberazioni sull'amministrazione del patrimonio provinciale, sulla disposizione dei locali giudiziari e di polizia della provincia, sulla nomina degli impiegati retribuiti, sulla

pubblicazione delle ordinanze distrettuali, sui regolamenti per l'amministrazione provinciale (*by laws*), l'autorizzazione di aprire manicomii privati ed altre concessioni, nelle quali non sieno da contemplarsi contrarii interessi dei vicini; le deliberazioni sull'amministrazione dei manicomii provinciali, dei ponti di contea e le disposizioni generali sull'amministrazione della milizia e dell'esercito. Anche qui è inutile una pubblica udienza ed il formalismo di una discussione in contraddittorio; il procedimento degli affari delle autorità amministrative collegiali tedesche, anche per questa cerchia d'affari, è il più opportuno.

La seconda classe dei decreti dei giudici di pace è designata col nome di decreti amministrativi bilaterali, in quanto esistano, a seconda della condizione delle cose, uno o più interessati, ai quali non può ricusarsi d'ordinario un'udienza giuridica per il loro interesse personale o patrimoniale, ovvero per i loro interessi in collisione con altri. Vengono designate, nel recente linguaggio tedesco come "cause amministrative contenziose", analogamente al *contentieux* francese. Nel procedimento degli affari sono riconoscibili nel fatto che si esige una intimazione delle parti ovvero la loro dichiarazione scritta e che, nelle questioni più importanti, è prescritto il termine dell'udienza, nel quale deve aver luogo la citazione degli interessati indicati dalla legge; con che le leggi amministrative prescrivono per la maggior parte, letteralmente, anche le formalità della procedura e la forma del giudizio. Dell'azione dei singoli giudici di pace non si hanno numerosi casi: gli *Orders of removal* (per la decisione sul diritto di domicilio dei poveri) da emanarsi da 2 giudici di pace, gli *Orders* speciali per i *Nuisances Acts*, gli *Orders in bastardy* (per l'alimentazione dei figli illegittimi) nonchè le decisioni nelle controversie della servitù ed altri casi particolari di una giurisdizione civile di polizia. — Delle deliberazioni collegiali delle *Special Sessions*: i reclami contro le imposte da discutersi fra gli impiegati comunali che intimano le imposte ed i contribuenti; il conferimento delle concessioni di vendita al minuto (a motivo degli interessi dei vicini in collisione con quelli del comune); la revoca delle concessioni industriali in generale; la decisione delle controversie stradali; la formazione dei nuovi distretti stradali, ecc. — Dalla competenza delle *Quarter Sessions*: le deliberazioni sul mutamento o sulla neo-trasformazione dei distretti ufficiali di polizia (*divisions*); le deliberazioni sulla chiusura e sulle controversie relative alle strade pubbliche; il ritiro di concessioni industriali ed altro. Per questa cerchia ristrettissima dell'azione dei giudici di pace la denominazione di giurisdizione di prima istanza (*original jurisdiction*) pare perfettamente esatta ed è accolta come tale, anche nella recente legislazione tedesca.

La natura diversa delle cause risolutive e delle cause amministrative di contenzioso prevalse nelle trasformazioni dell'amministrazione autonoma economica, sostituendo sovente i moderni *Boards*, — nelle città le rappresentanze comunali, — alle Corti dei giudici di

pace. Ciò è avvenuto, secondo un principio molto evidente, soltanto nelle cause risolutive; mentre nelle cause amministrative di contenzioso si riservò provvidamente la *jurisdiction* dei giudici di pace. Dove nelle cause risolutive un *Board* moderno o un *Council* era sostituito ai giudici di pace, occorreva anche una nuova istanza suprema amministrativa, che (in mancanza di stabili autorità provinciali) doveva attribuirsi ad un ufficio centrale o ad un dipartimento ministeriale.

Un sindacato sistematico, secondo la forma inglese, non fu accolto per questo procedimento in contraddittorio. Però è anche nella natura dei decreti amministrativi, che i limiti di ambedue si confondano spesso gli uni cogli altri, perchè ogni decreto amministrativo ha in sè i due lati della legalità e della opportunità, e si tratta di vedere quale sia il preponderante. Appariscono poscia materie complesse dell'amministrazione di polizia, come gli *orders* in materia stradale, nei quali le questioni se la via sia pubblica o privata, se ci sia motivo sufficiente per un ordine di riparazione, chi sia obbligato alla costruzione della strada, non possono essere ripartite fra le diverse autorità e non possono essere sbrigate con procedure particolari; nei quali casi allora, secondo le esigenze della connessione, la questione principale assorbe le altre.

La stessa distinzione s'è fatta infine valere nella questione per l'ammissione di un ricorso contro gli *Orders* dei singoli giudici di pace e delle sessioni: le cause amministrative di contenzioso, per i motivi sviluppati più sopra, sono quelle nelle quali entra di preferenza l'*Appellate Jurisdiction* dei giudici di pace; giurisdizione di cui si parlerà più innanzi.

Raffronti colla Germania. — Prima di trattare di queste istanze supreme, giova considerare alcuni fatti legislativi, della massima importanza per la relazione fra l'Inghilterra e la Germania.

L'istanza di controllo, che la legislazione dell'impero tedesco accordava, subito dopo la formazione dei tribunali, a questi collegii giudiziarii, — non soltanto nelle questioni controverse del diritto di polizia, ma, in misura limitata, anche per questioni relative al diritto tributario, al diritto di regalia, e, in misura più limitata, fin dai tempi della pace di Westfalia, anche sui ricorsi religiosi — non venne considerata come una *jurisdictio ordinaria*, ma come una straordinaria istanza di ricorso, ammissibile, su "querela", sollevata col mezzo di rescritti e di mandati, in nome dell'imperatore e dell'impero (analogamente ai *writs of certiorari* e ai *mandamus*). La posizione dei grandi collegii giudiziarii diede però, a questo procedimento di ricorso, da principio, un carattere quasi giurisdizionale. Quando poi i grandi possessi, mercè i *privilegia de non appellando*, si liberarono dalla giurisdizione del tribunale, si considerò come un dovere dei monarchi il dare ai sudditi un surrogato per la tutela giuridica onde erano stati privati. Per la *jurisdictio ordinaria* vennero allora creati nuovi tribunali di appello, continuando ad inviare i ricorsi amministrativi

(*querelae*) al Consiglio di Stato formatosi nei domini maggiori. L'antico diritto imperiale, però, perdurava nel concetto del diritto germanico. cioè che ad ogni suddito spettò *ex debito justitiae* un diritto di ricorso nelle cause amministrative fino all'istanza suprema del monarca. Esso perdurava nello stile dei rescritti sui ricorsi amministrativi, che venne continuato non soltanto nel Consiglio segreto di Stato, ma dalle autorità provinciali superiori. La burocrazia dello Stato assoluto si è però liberata, progressivamente, da queste forme quasi giurisdizionali, nel modo più energico quando ebbero principio le grandi questioni di riforma della moderna amministrazione e il sistema collegiale nell'amministrazione in parte sparì, in parte venne indebolito realmente. I numerosi ricorsi amministrativi, ai quali s'era tanto abituato il pubblico germanico col numero straordinario delle piccole autorità locali, cessarono nel rimanente procedimento legale amministrativo; di guisa che sparirono, nel secolo XIX, anche gli ultimi ricordi di una natura giurisdizionale delle *querelae*. Alla burocrazia retribuita diventò, per ultimo, incomprensibile una distinzione tra semplici disposizioni, cause risolutive e cause amministrative di contenzioso.

Senza dubbio questo procedimento di formazione, che abolì tutte le garanzie più forti d'una istanza di ricorso e che rinvia i ricorsi più importanti all'istanza amministrativa d'ispezione, è un procedimento unilaterale. Nello stato costituzionale questa condizione diventa addirittura poco durevole sotto l'influenza inevitabile dei partiti. Gli Stati maggiori della Germania sono quindi sul punto di completare il loro sistema amministrativo coll'istituzione della giustizia amministrativa, che è diventata indispensabile per il mantenimento dell'imparzialità e della integrità del personale degli impiegati. Ne deriva una distinzione tra semplici decreti amministrativi, affari deliberativi collegiali ed affari amministrativi di contenzioso, che si effettua soltanto con la distinzione dei domini, come si effettuò, casuisticamente anche nel sistema amministrativo inglese e nel francese.

Nell'unilateralità opposta, il sistema amministrativo inglese in virtù della solidità di tutto il procedimento legale amministrativo, erasi ridotto evidentemente ad una *jurisdiction*. All'unilateralità della burocrazia di vocazione, la quale conferisce a tutti i controlli amministrativi la sola forma amministrativa, corrispose l'unilateralità dell'ufficio onorario, che, in Inghilterra, s'era affrettato a dare a tutti i controlli amministrativi il carattere formale dell'istanza giudiziaria. innanzi tutto per far onore alla propria posizione speciale. Siccome questo sistema amministrativo non era più connesso ad urgenti bisogni di riforma della società, ne seguì, d'altra parte, il necessario allargamento dell'istanza amministrativa d'ispezione (§ 41). Come la Germania, in particolar modo la Prussia, rinvigorisce e consolida il suo mobile organismo amministrativo coll'istituzione d'una giurisdizione amministrativa, così l'Inghilterra completa la sua giurisdizione amministrativa con un mobile organismo amministrativo e con un raffor-

zamento dell'azione amministrativa d'ispezione, in quanto lo esigono i nuovi bisogni dell'amministrazione dei poveri, di quella dell'igiene, della edilizia, dell'amministrazione stradale, della scolastica e di altre materie connesse. Dipende dalla natura degli affari dello Stato se le linee di confine di questa riforma, tanto in Inghilterra quanto in Prussia, combaciano approssimativamente l'una coll'altra. Dipende invece dalla diversità dei concetti giuridici nazionali, se l'esercizio del diritto amministrativo apparisce, tanto in Inghilterra quanto in Germania, esteso in modo più ampio e molto più consolidato del *contentieux* in Francia. Comune all'Inghilterra ed alla Germania è, particolarmente, la costruzione dell'edificio dalle basi: edificio, che, come tutte le buone costituzioni giudiziarie, pone già il suo centro di gravità nella prima istanza.

§ 45.

b. Il giudizio d'appello (*Appellate Jurisdiction*) delle Corti trimestrali.

Le *General and Quarter Sessions* dei giudici di pace, di fronte al continuo aumento dei casi d'*appeal*, costituiscono fin dal sec. XVIII, la suprema istanza giudiziaria per l'esame degli *orders* dei singoli giudici di pace e delle piccole udienze, ed un tribunale amministrativo distrettuale per gli affari amministrativi contenziosi. Il bisogno d'una tale istanza media s'era fatto sentire sempre più forte, dopo che era rimasto soltanto l'appello ai tribunali, coi loro *writs* insufficienti ad esaurire tutti i ricorsi fondati. I giudici di pace, riuniti nelle udienze generali, eleggono, per questi come per gli altri affari dell'udienza, il presidente dal loro proprio seno. Appena in due singoli casi si è ricorso alla nomina di un *Chairman* retribuito, versato nel diritto, scelto fra gli avvocati superiori, e cioè nel MIDDLESEX (7 et 8 Vict., c. 71; 14 et 15 Vict., c. 55), e nel Lancashire per Salford (45 Geo. III, c. LIX; 6 Geo. IV, c. CXII).

Con l'identità del personale per tutti gli affari, le deliberazioni di seconda istanza e le deliberazioni di prima istanza, — cioè i *county business* e l'*appellate jurisdiction* — furono considerati di solito per la maggior parte, come affari promiscui (*promiscue*); e, nell'enumerazione delle ultime, gli appelli contro gli *orders* e le *convictions* sono trattati nuovamente collegati, come nella vita reale si concatenano entrambi. Nell'opera principale di Leeming e Cross si trova perciò una tabella di cento casi, in cifra rotonda, di *appellate jurisdiction*, nella consueta disposizione alfabetica (1). Non è agevole riuscire —

(1) R. LEEING e RICHARD CROSS: *The General and Quarter Sessions of the Peace, their Jurisdiction and Practice in other than criminal matters*, 2ª edizione, Londra

anche con questa migliore disposizione sistematica secondo il concetto inglese — ad aver un'idea delle materie nelle quali è accordata la seconda istanza. Al nostro intento giova distinguere anzitutto i casi numerosissimi delle *convictions*, che seguono il corso della procedura penale. Le altre materie di appello contro gli *orders*, semplificate con ciò in modo rilevante, si fondano evidentemente sulla considerazione essenziale, che un esame successivo della legalità della disposizione coercitiva amministrativa s'addentra, in modo rilevante, nella cerchia giuridica delle sostanze o della libertà dell'individuo. Si garantisce con ciò, generalmente, il punto di vista politico di consolidare la giurisdizione amministrativa di preferenza in quelle parti, le quali, dopo le lunghe esperienze del parlamentarismo, soggiacciono più fortemente all'abuso dei partiti e di cui viene abusato specialmente per influire sulle elezioni parlamentari. Questo punto di vista si presenta specialmente con molta frequenza nelle concessioni per la vendita al minuto e per le osterie. Con l'osservanza di queste considerazioni, le due principali materie dell'amministrazione interna possono tenersi separate conformemente allo scopo.

I. Nell'amministrazione interna, secondo l'antico sistema del *Selfgovernment*, giova considerare anzitutto:

1) La clausola generale del diritto inglese di polizia, secondo la quale le persone pericolose al pubblico possono essere obbligate a dare malleveria di quiete o di tenere una buona condotta. Secondo il carattere della legge, essa è di competenza dei singoli giudici di pace. Avuto riguardo alla difficoltà di queste misure che si riscontrano così di frequente, prevalse la consuetudine che i singoli giudici di pace rimettano la decisione definitiva all'istanza suprema. L'*order* si limita, in primo luogo, ad una coercizione verso la persona sospetta, che deve dare garanzie sufficienti per la sua "comparizione", alla prossima udienza trimestrale, la quale giudica poi, in modo definitivo, sulla cauzione coercitiva ed eventualmente sull'arresto. In seguito a questa devoluzione, le Corti trimestrali non appaiono in questi affari come istanza di ricorso, ma la loro competenza è formalmente e regolarmente limitata all'*original jurisdiction*. Prescindendo da ciò, il diritto inglese non ha alcun mezzo giuridico generale contro le misure coercitive di polizia. Solo per i decreti di oppignoramento per mancato pagamento delle imposte comunali (*distress for rates*) esiste un mezzo giuridico generale, applicabile anche nei casi speciali di un *distress for rents*, ecc. Per l'esecuzione amministrativa con l'arresto, non esiste *appeal* di sorta, perchè il rimedio giu-

1876. Lo scritto tratta al cap. II, pagg. 19-208) dell'*original jurisdiction of sessions*, sotto rubriche alfabetiche: al cap. III (pagg. 204-477) dell'*appellate jurisdiction*; poi, con uno specchio generale della procedura, seguito da una esposizione di casi per ordine alfabeticò in 103 rubriche dell'*appellate jurisdiction*.

ridico generale dell'atto dell'*habeas corpus* garantisce sufficientemente questa materia (1).

2) In materia di polizia industriale, l'ordinamento poliziesco dell'esercizio si fonda preponderantemente sulla giurisdizione di polizia nella forma delle trasgressioni. Invece il sistema degli *orders* impera in materia di concessioni industriali, dove si presenta nella legislazione inglese la trattazione sommamente provvida delle concessioni per la vendita al minuto e per le osterie; concessioni, le quali, penetrando molto addentro nella vita civile, rimasero in ogni tempo esposte per la maggior parte all'abuso dei partiti per fini elettorali. Le leggi già prescrivono per il conferimento ed il trasferimento un procedimento circostanziato, pubblico ed orale, con l'audizione di tutti gl'interessati e dei testimoni previo giuramento, ecc., dinanzi alle *Special Sessions* ed è accordato un larghissimo appello (2), limitato però di nuovo in tempi più recenti (37 et 38 Vict., c. 49, § 24). — Dove non v'è pericolo di abusi politici, la procedura si è svolta in modo più semplice (3). Nei casi speciali di minima importanza l'appello non è ammesso (4). Nelle nuove materie amministrative, colle loro numerose ordinanze di polizia locale, il conferimento delle concessioni e dei certificati d'idoneità è affidato, anzi, ai *Commissioners* ed ai *Boards*, salvo un supremo ricorso amministrativo all'autorità centrale, come per la concessione delle vetture da nolo, ecc., specie però in quei casi, nei quali è richiesta, per la decisione, l'assistenza di alcuni impiegati tecnici superiori.

3) In materia di polizia del lavoro (5), l'appello è ammesso in larga misura, avuto riguardo al fatto che si tratta di un'ingerenza di polizia in contratti giuridico-privati. Tuttavia l'*appeal* dipende spesso da un certo ammontare dell'onorario per il noviziato ovvero dalla somma delle mercedi controverse. Inoltre gli interessati possono in questi casi, ricorrere anche ad un arbitrato e ad altri mezzi giuridici. Questo appello è ammesso anche nei casi secondarii di una giurisdizione civile di polizia (6), dipendente però da una certa somma litigiosa.

4) La materia dell'amministrazione dei manicomiali (7) offre

(1) Nella nuova legislazione prussiana si può ricorrere ad una denuncia amministrativa *ex clausula generali* contro qualsiasi provvedimento coercitivo di polizia, per il quale non sia prescritto un particolare mezzo giuridico od una procedura particolare. Questa denuncia generale fu necessaria in seguito alla costituzione particolare delle leggi tedesche di polizia, e si è conservata appunto per ciò, in modo assoluto, nel diritto amministrativo.

(2) Cfr. nell'opera cit. alle voci: *Alcoholhouses, Beerhouses, Refreshment Rooms*, ecc.

(3) Cfr. le voci *Theaters, Slaughtering Houses, Agricultural Gangs*, ecc.

(4) Cfr. *Billiard Rooms*, ecc.

(5) Cfr. *Master and Servant, Apprentices*, ecc.

(6) Cfr. *Distress for Rent, tithes*, etc.

(7) Cfr. *Lunatics, dangerous, criminal, pauper*.

occasione a molteplici *orders* da parte dei giudici di pace, concernenti l'ammissione dei mentecatti, il loro mantenimento, l'esercizio del diritto d'ispezione sui manicomii; in particolar modo, però, l'ammissione ed il dovere di mantenere i mentecatti (*lunatics*) poveri; dovere, che è retto essenzialmente dalle massime dell'amministrazione dei poveri. Qui è necessario tutelare la sicurezza della libertà personale alla possibilità di detenzioni arbitrarie e di fronte ad una serie di importanti interessi comunali, che l'appello tutela in larga misura.

5) Nelle leggi sull'ordinamento dei pesi e misure (*5 et 6 Will. IV., c. 63, § 35*) è riservato, generalmente, un *appeal* per l'interessato, che si crede aggravato da un *order* della polizia locale nell'esecuzione della medesima.

6) In materia di affari comunali controversi, che derivò dal potere d'ispezione dei giudici di pace sull'amministrazione parrocchiale, l'appello è accordato, in larghissima misura, per tutte le questioni relative alle tasse comunali, concernenti l'obbligo del loro pagamento come pure l'ammontare dell'estimo. Le Corti trimestrali decidono su ciò in grado d'appello, e quando si reclami innanzi tutto contro l'estimo nelle udienze speciali, come istanza di revisione. Ciò vale per le tasse dei poveri e per tutte le tasse locali che si reggono sulla stessa base. Nell'estimo delle tasse di contea che derivano da speciali contribuzioni matricolari sulle imposte locali, la parrocchia ha soltanto un diritto d'appello a cagione d'un sopracarico a paragone di altre parrocchie. È pure accordato un *appeal* particolare contro gli atti esecutivi in materie tributarie (1).

Minor peso ha il lato personale dell'istanza d'ispezione, per le questioni concernenti la nomina, l'approvazione e le condizioni degli impiegati parrocchiali, sull'obbligo di assumere gli uffici onorarii, ecc. La legge d'Elisabetta concesse certo, a questo riguardo, un diritto generale di ricorso nelle Corti trimestrali. Ma gli uffici recenti sono, in massima parte, elettivi, secondo il sistema del *voluntarism*, ed i nuovi diritti elettorali per i *Boards* riescono così subordinati che le controversie sono state rimesse, per la maggior parte, ai *Boards* stessi per la decisione (2).

II. Nelle materie dell'amministrazione interna secondo il nuovo sistema dei boards, l'amministrazione autonoma economica è soggetta alle deliberazioni dei *Boards* elettivi e ad una suprema istanza amministrativa dell'autorità centrale. E qui la giurisdizione amministrativa appare complicata per tutte le questioni da decidersi, specie

(1) Cfr. *Borough rate, county rate, poor rate, parochial rates, public health, lighting and watching, towns improvements, highway rate*, ecc.

(2) Cfr. GNEIST, *Selfgovernment*, § 69. Nell'ambito modesto di questa istanza d'appello giova considerarsi il fatto che, nei casi più importanti, è già prescritta l'azione complessiva di due giudici di pace nell'emanare le ordinanze originali ed è conferito, con ciò, un controllo oltremodo efficace.

dal punto di vista giuridico, come pure nella sua qualità di generale controllo giuridico per tutte le questioni controverse dell'imposizione delle tasse comunali. Una forma particolare di queste amministrazioni deriva dal continuo addentellato fra le ordinanze di polizia, gli aggravi comunali e gl'interessi privati. Si possono designare colla qualifica di "materie complesse di polizia":

1) Nelle materie complesse dell'Amministrazione dei poveri, le *Quarter Sessions* fungono da tribunali amministrativi non soltanto nelle questioni controverse sulle imposte, ma anzitutto, nella loro qualità d'istanza d'appello contro gli *orders of removal*, con che vengono decise le controversie sugli aggravi pei poveri delle associazioni comunali e con ciò si risolvono anche le questioni profondamente complicate del domicilio di soccorso dei poveri (1). Con l'appello contro gli *orders in basturdy*, un interesse giuridico privato si unisce all'interesse comunale (36 *Vict.*, c. 65).

2) Nelle materie complesse della polizia sanitaria e della polizia edilizia i giudici di pace emanano ordinanze di polizia con innumerevoli sanzioni contravvenzionali. Tuttavia, però, contro gli *orders of removal*, coi quali, secondo i *Nuisances Acts* ed altre leggi analoghe, essi intimano di rimuovere fabbricati pericolosi alla salute pubblica, o industrie moleste al pubblico, o di costruire apparati di sicurezza, mantenere canali di sfogo, ecc. ecc., è concesso l'appello, a motivo degli importanti interessi patrimoniali connessi a tali ordinanze (2). Lo stesso vale per gl'indennizzi civili, sui quali devono decidere sommariamente, in certi casi, due giudici di pace. Le molteplici restrizioni della proprietà, che, in questa materia diventano inevitabili e non si potevano rimettere alla intricata procedura dei *Private Acts* per conseguire una espropriazione, vengono sbrigate con decisioni sommarie dei giudici di pace, contro le quali doveva essere riservato un appello in conformità alle determinazioni normali del *Lands Clauses Consolidation Act* del 1847. Quest'appello è ammesso anche nei casi consimili, nei quali, colle nuove costruzioni di strade ferrate mercè un *Order* dei giudici di pace, diventa necessario costruire certe siepi, passaggi a livello ed altre nuove opere per il mantenimento delle comunicazioni e vengono prescritte e stabilite indennità ai proprietari dei fondi limitrofi perciò che viene loro tolto o scemato l'uso della loro proprietà: indennità, stabilite dagli *Orders* dei giudici di pace secondo il *Railways Clauses Consolidation Act* del 1845, ecc. — Contro le misure dei *Boards*, invece, che devono giudicare essenzialmente secondo i punti di vista sanitari e secondo i punti tecnici dell'edilizia, è accordato un ricorso presso l'autorità centrale. Il tentativo

(1) Cfr. *Poor rate, order of removal*, ecc.

(2) Cfr. *Public Health, Nuisances Removal, Towns Improvements, Lighting and Watching*, ecc.

di formare per la metropoli un *Board* elettivo, il *Metropolitan Board of Works*, riuscì in pratica una misura poco degna di essere imitata.

3) Nelle materie complesse dell'Amministrazione stradale, l'ordinamento quotidiano di polizia viene esercitato sotto la forma delle *convictions*. Per l'amministrazione economica si costituiscono in larga misura i nuovi *District Boards*. Al contrario, gli *orders* delle udienze speciali decidono sulla necessità contrastata di una riparazione stradale, di un allargamento e di un trasferimento delle vie, sull'obbligo controverso della costruzione di certe strade e in connessione a ciò su di una serie di interessi comunali e privati così importanti, che l'appello è accordato in larga misura (1). Con la procedura circostanziata seguita in tali casi, coll'audizione di tutti gl'interessati nella chiusura o nella correzione delle strade pubbliche, le Corti trimestrali sono anche autorizzate in particolar modo a servirsi di un *jury* di 12 persone per il giudizio definitivo.

Per le medesime considerazioni sono garantiti i rimedi giuridici anche nell'amministrazione dei ponti. Tutta questa materia poteva essere sottratta ad un ricorso all'amministrazione centrale, perchè ai giudici di pace inglesi, uniti o separati, si poteva conferire un giudizio pratico anche sulle questioni di opportunità in materia di amministrazione stradale e dei ponti.

4) La materia della nuova amministrazione delle scuole elementari si trova ancora in tale stadio di neo-formazione sperimentale, che non era il caso di parlare di una giurisdizione amministrativa. Prescindendo da un'azione secondaria per applicazione delle ammende e dalle questioni controverse sulle imposte, — che si presentano come punti incidentali, — non v'era qui alcun posto per una *original* o *appellate jurisdiction*. Le cosiddette *reformatory* e *industrial schools* per i fanciulli abbandonati fanno parte delle materie deliberative, su cui le Corti trimestrali giudicano come sezioni dei loro *county business* per la costruzione dei locali di polizia (2).

III. In materia di amministrazione militare, sussisteva una analoga *appellate jurisdiction*, fino a che si fecero le leve forzate delle milizie, nella quale i *General Meetings* decidevano nella loro qualità di istanza d'appello, gli *Special Meetings* in prima istanza sull'obbligo controverso del servizio, sulla serie delle chiamate al servizio e su questioni analoghe. Fin da quando si sospesero le leve forzate, questa competenza cessò. Le altre deliberazioni delle Corti trimestrali sulla costruzione degli arsenali, sulle tariffe per l'acquartieramento e per la somministrazione degli animali da tiro spettano ai *county business*.

(1) Cfr. *Highways, Turnpike Acts*, ecc.

(2) Confronta sulle relazioni di queste materie complesse, GWEIST, *Selfgovernment*, § 119, 130, 136, 140, 143, sulla relazione degli affari deliberativi e dei contenziosi nella moderna amministrazione urbana, § 109 e, più sopra, a pag. 301.

Anche in materie più vaste non rimase alcun argomento per una *appellate jurisdiction*.

Nell'amministrazione delle imposte dello Stato, al bisogno di una giurisdizione amministrativa provvedono le Commissioni di estimo — formatesi particolarmente — per la *land tax*, le *assessed taxes*, e l'*income tax*, costituendo un surrogato sufficiente.

Nelle controversie sui limiti del potere ecclesiastico e di quello dello Stato, per le quali appena le Corti di contea dei giudici di pace avrebbero l'autorità necessaria, è provveduto con un tribunale ecclesiastico come sezirne del Consiglio di Stato, e con una legislazione penale sul *praemunire*, legislazione, che rientra nella competenza degli ordinarii tribunali penali.

Per l'esercizio di un diritto amministrativo in seconda istanza rimase, a tenore di ciò, soltanto il dominio dell'amministrazione dell'interno nei limiti indicati più sopra al n. I e II.

Alla procedura d'appello venne, per lungo tempo, nelle singole leggi amministrative, assegnata una molteplicità di forme e di termini, che furono unificati dapprima per la procedura dell'amministrazione dei poveri. Nelle altre materie, le variazioni, prima informi, vennero poscia in qualche modo agguagliate mercè il *Baines' Act* (12 et 13 Vict., c. 45), così che l'esposizione di Leeming e Cross ci offre una chiara esposizione di questa procedura.

a) *Ammissibilità dell'appello*: soltanto là, dove la legge la accorda espressamente, con l'esclusione di ogni estensione a casi analoghi (*extension by implication*). Un'azione sospensiva è attribuita espressamente, in certi casi, all'appello; in altri, è espressamente negata: comunemente, nella pratica, vale la sospensiva dell'esecuzione, ad eccezione dei casi importanti per l'interesse pubblico.

b) *Le parti nell'appello*: da un lato, l'appellante (*the person grieved, injured, affected*): dall'altro, il convenuto (*the party concerned, the party appealed against, the party by whose act the appellant feels himself aggrieved*) (1).

c) *Materia dell'appello*: la legalità degli atti amministrativi oppugnati. Il convenuto è quindi per lo più il giudice di pace, il cui *order* è impugnato; nel caso speciale è convenuto colui a favore del quale venne emanato l'*Order*. Il Parlamento inglese ha evitato, fino ai tempi più recenti, di introdurre una locale Procura di Stato nella ordinaria procedura criminale: tanto meno la si stimò necessaria nella procedura amministrativa. Il *Respondent* si considera come rap-

(1) Una costruzione tecnica della presentazione delle parti è sconosciuta alla procedura inglese. Si richiede soltanto che la parte litigante sia legittimata da un interesse per la causa, — interesse effettivo, semplicemente immaginario, — un interesse comune per le parti, — un eventuale interesse per le parti secondarie. Specialmente riguardo alle spese, decide la considerazione chi abbia per fine l'ultimo interesse materiale. Cfr. LEEMING, pagg. 184-197.

presentante dell'interesse dello Stato, e viene trattato così anche nella difesa. Questa interpretazione si esprime del pari nel titolo (*rubro*) delle discussioni e dei giudizi; *rubro*, che suona d'ordinario così: *R. versus N. (Regina contra N.)* come dire "causa dell'amministrazione dello Stato contro N. „.

d) *Termine dell'appello*: il più di frequente viene indicata la prossima *General* o *Quarter Session*; ove la legge nulla determini, si accetta un *reasonable time* secondo il parere del tribunale.

e) *Notificazione dell'appello (Notice of Appeal)*: l'avviso deve aver luogo per lo più in iscritto con un termine di almeno quaranta giorni. Ove la legge nulla determini nei riguardi del tempo, è sufficiente anche un avviso orale.

f) *Motivi dell'appello (Grounds of Appeal)*: la difesa d'appello deve essere collegata, secondo il *Baine's Act*, con l'avviso; così pure secondo varie leggi speciali, essa può essere data anche con una speciale tesi scritta. Secondo altre leggi ancora essa non è, in generale, necessaria. Tuttavia è presupposto che la *Notice* sia tanto chiara, che il convenuto (*Respondent*) abbia la possibilità di rispondere.

g) *Cauzioni (Recognizances)*: speciali cauzioni processuali vengono richieste in molti casi per impedire gli appelli troppo frequenti. Ove la legge le richieda, devono essere stabilite per la maggior parte in una somma determinata, ora con, ora senza garanzia.

h) *Registrazione (Entry, Introduction)*: prima della discussione principale l'appello deve essere inoltrato al cancelliere del tribunale (*Clerk of the Peace*) per la registrazione al protocollo.

i) *Giudizio (Trial)*: trattazione principale, che consta della difesa sostenuta d'ordinario dagli avvocati, e dell'audizione di testimoni casuali (*hearing*) (1), della sentenza, nella quale ogni giudice di pace ha lo stesso diritto di voto, ad esclusione di quelli che parteciparono al giudizio oppugnato alla causa — e del punto secondario, ora discrezionale, delle spese. Non è necessario un decreto formale,

(1) Le arringhe sono limitate d'ordinario ai motivi indicati nell'avviso o nella risposta d'appello: tuttavia vi sono eccezioni, nelle quali vengono allegati nuovi motivi. Come tutte le forme della procedura inglese dinanzi ai tribunali che si raccolgono periodicamente nelle loro brevi udienze, la procedura è calcolata sul maggior possibile risparmio di tempo; ed i tribunali, nelle loro supreme decisioni di *writ of certiorari*, rimettono i particolari alla discrezione della Corte se, in generale sono sentite soltanto le parti. Le norme della difesa sono analoghe alle norme ordinarie della procedura civile. Comunemente l'appellante comincia col provare che sono state osservate le formalità dell'appello. Nella causa parla però dapprima, secondo la pratica, il *Respondent*, quale procuratore dello Stato, per sostenere l'ordine emanato; poscia l'appellante per addurre i motivi della sua protesta. Tuttavia tali motivi rimangono, come alcune particolarità della procedura, affidati al parere del tribunale.

ma viene emanato se lo si desidera. L'esposizione dei motivi della sentenza non è necessaria (1).

L'appello nell'esercizio del diritto amministrativo in questa forma è invocato, relativamente, di rado, alla qual cosa contribuiscono specialmente la cauzione processuale richiesta in molti casi e l'ammontare delle spese giudiziarie e delle competenze degli avvocati, forse anco l'opinione che, dai giudici delle Corti trimestrali, non si possa attendere facilmente un mutamento delle decisioni dei loro colleghi. Tuttavia le statistiche dimostrano che le decisioni hanno il loro corso in un numero di casi presso che uguale a quello in cui vengono annullate. Come in tutte le istituzioni della giurisdizione amministrativa, l'operazione principale è un'operazione tacita: la riserva, che gli *Orders* dei giudici di pace soggiacciono ad una disamina in una discussione pubblica dinanzi alle udienze generali, comprende un appello molto forte alla necessità di un giudizio obbiettivo della lite.

§ 46.

c. L'istanza suprema dei tribunali nelle controversie amministrative.

Anche dopo l'introduzione dell'*appellate jurisdiction* delle Corti trimestrali, i tribunali inglesi si sono arrestati, coi loro *writs*, come istanza di revisione, alla situazione che avevano conseguita dopo l'abolizione della Camera Stellata. Il tribunale ordinario è così messo da parte come tribunale amministrativo dell'amministrazione ministeriale, mantenendo le forme tradizionali degli affari in virtù di rescritti d'avocazione (*Abberufungsreskripte*), di mandati e di ordini (*Erlasse*) analoghi in nome del re. A tale riguardo rimase decisivo il pensiero fondamentale dell'amministrazione anglo-normanna, che tutti i poteri dei giudici di pace sieno incarichi personali (*commissions*) del re, e sia perciò lecito a chi conferisce tali poteri, ritogliere al suo commissario l'affare già intrapreso e lasciarlo sbrigare da' suoi giudici ausili. Così si diede un diritto di appello con *Writ of certiorari* tanto

(1) A seconda della natura delle cose, la decisione si limita, comunemente, ad una disamina della legalità contestata dell'atto, della imparzialità del giudice, della giusta interpretazione delle leggi, quindi ad una *revisio in iure*. Non sono escluse nuove assunzioni di prove e possono anzi essere necessarie, ove l'*Appeal* venga giudicato contro un *iudex inhabilis* o *suspectus*. Le leggi amministrative degli ultimi anni stabiliscono, com'è noto, appositamente le facoltà del tribunale d'appello in quanto sia possibile: per sostituire le disposizioni più opportune all'*Order* impugnato, per rinviare sotto date circostanze anche la causa alla prima istanza e per decidere in punto alle spese secondo un parere completamente libero. Si riconosce anche qui lo sforzo di ridare all'istanza giudiziaria la posizione alquanto più libera d'una suprema istanza amministrativa.

contro i singoli giudici di pace quanto contro le loro Corti. Questo controllo, amministrativo nella sua origine, si trasforma però — con la stabilità, la collegialità e l'inalterabilità dei giudici — in un controllo giuridico, il quale offre tutte le garanzie dell'ordinamento giudiziario. Questi *writ*s diventarono una serie di ordini giudiziarii, che stanno tanto al di sopra delle autorità amministrative inglesi, come una volta, i tribunali germanici, coi loro procedimenti di rescritti e di mandati stavano al disopra delle autorità territoriali.

I. Il *writ of certiorari*, rescritto d'avvocazione, è il diritto delle antiche autorità costituzionali " di avocare a sè da Autorità regie subalterne affari d'ufficio e di assumerne la trattazione ", (1). Per gli affari di giustizia penale e di polizia, l'ufficio costituzionale presso la Corte era, da tempo antico, quello del *King's Bench*. " Non occorre per ciò alcuna legge particolare; perchè è conseguenza della posizione di tutte le giurisdizioni inferiori siano esse costituite secondo il metodo antico o secondo il nuovo, che i loro atti debbono essere avvocati alla Corte del Banco del re per venire esaminati colà ", (2). Anche se una procedura di prima o di seconda istanza è dichiarata espressamente definitiva, si intende, salvo sempre il *certiorari* (3). Così se esso è espressamente negato, tuttavia rimane riservato alla Corona, quindi all'*Attorney General* nel procedimento penale anche a favore di un accusato. Persino quando è vietato assolutamente, vale tuttavia come riservato contro gli atti, nei quali il giudice di pace non ha alcuna giurisdizione o *for fraudulent or collusive purposes* (4).

In seguito al nesso continuo della giustizia penale e della polizia nell'ufficio dei giudici di pace, vengono citate anche precedenti per questo mezzo giuridico in relazione agli *orders* ed alle *convictions promiscue* (5).

Motivi dell'appello possono essere in ambedue i domini: gravi mancanze della procedura processuale, come pure l'erronea interpretazione delle leggi amministrative (6).

(1) La principale autorità in proposito è *HAWKINS, Pleas of the Crown*, II, c. 27.

(2) *HAWKINS, ibi*, § 22.

(3) *HAWKINS, ibi*, § 23.

(4) *R. versus Bolton*. — Codeste numerose riserve ci richiamano alle disposizioni delle leggi dell'impero germanico, secondo le quali, anche dopo il *privilegium* conferito *de non appellando*, può aver luogo un ricorso presso il tribunale per rifiuto di render giustizia o in casi di nullità assoluta.

(5) Siccome per le *summary convictions* non è ammesso alcun mezzo giuridico di cassazione (*writ of error*), il *certiorari* è l'ultimo mezzo giuridico in materia di trasgressioni. Quale scopo principale degli *orders* e delle *convictions* è designata la rimozione di un giudice partigiano o pregiudicato, in compenso del diritto di ricusa — che manca nel diritto inglese — contro i giudici impiegati, per la cui concessione però i tribunali supremi procedono in generale più rigorosamente della pratica giudiziaria tedesca.

(6) Anche in questi casi la concessione dei mezzi giuridici diventò molto difficile fin dai tempi in cui la classe dirigente si affaticava a limitare, per quanto

Il ricorso si svolge nell'antico stile della cancelleria col mezzo di un rescritto di gabinetto a due giudici di pace: questi devono riferire su di esso, secondo un formulario, sopra una pergamena, apponendovi il loro sigillo e la firma (*sub sigillo meo certifico*). Donde ne segue che la decisione impugnata è sospesa: il giudizio della parte sostanziale è devoluto al tribunale per la decisione sulla validità giuridica dell'atto, per *regular in form and in practice*, escludendo ogni nuova prova e sulla sola base dei dati di fatto stabiliti dall'*judez a quo* (1).

Siccome uno degli scopi principali del ricorso era e rimase quello di chiedere la decisione del tribunale su questioni dubbie e importanti delle leggi amministrative che interessano le stesse udienze dei giudici di pace, si formava, mercè la pratica, una procedura, secondo la quale i giudici di pace rimettevano al tribunale uno *status causae* (*special case*) e lo pregavano d'una decisione sul dubbio giuridico. Infine (12 et 13 Vict., c. 45), questa procedura viene sanzionata legalmente a condizione dell'approvazione di un giudice del regno e dell'assenso delle parti. In modo ancora più ampio è permesso l'invio (20 et 21 Vict., c. 43) di uno *special case* su proposta d'una delle parti con l'approvazione delle Corti trimestrali. Questa procedura più semplice, per la natura degli affari, sembra soppiantare gradatamente la forma rigida del *writ of certiorari*. La statistica giudiziaria annuale dimostra che la forma dello *special case* viene sempre preferita ed aumenta il numero dei casi.

II. Il *writ of mandamus*, a differenza dal mezzo giuridico precedente, non serve ad impedire le decisioni illegali, bensì quale ordine giudiziario, per ottenere a forza gli obblighi positivi da parte delle autorità. Esso è considerato, nella sua origine, come un controllo amministrativo per ottenere a forza l'esecuzione delle leggi e delle

era possibile, i ricorsi contro la giurisdizione dei giudici di pace. Secondo l'atto del quinto anno del Regno di Giorgio II, c. 19, il ricorrente privato deve depositare una cauzione processuale con garanzie sufficienti per la pronta continuazione della causa e per il rimborso completo delle spese. Secondo l'atto del tredicesimo anno del Regno di Giorgio II, c. 18, § 15, l'offerta deve essere depositata entro sei mesi e rimessa ai giudici di pace (il cui *order* o la cui *conviction* sono stati impugnati), per lo meno sei giorni prima della notifica.

(1) La posizione di un collegio di giudici lontano, era quasi tanto sfavorevole quanto quella dei supremi tribunali tedeschi designati, con intendimento uguale, dalle leggi del regno (l'I. R. A., §§ 105, 106), ad emanare sempre questi ordini soltanto su relazione dell'autorità provinciale, e da ciò si manifesta altresì la tendenza continua di limitare il ricorso. Già, sotto Carlo II il *certiorari* viene negato in certe materie tributarie. Nel secolo XVIII il rifiuto del *certiorari* diventa sempre più frequente. Nel secolo XIX, il *certiorari* diventa quasi una clausola permanente, sempre, a dire il vero, con la tacita riserva per l'*Attorney General* e per un *prosecutor dans l'intérêt de la loi*, di cui però non è quasi mai fatto uso. La riserva rimase sempre una specie di valvola di sicurezza per l'esercizio uniforme delle leggi amministrative mercè l'ufficio dei giudici di pace.

ordinanze reali, e viene tuttora considerato in questo senso come un *prerogative writ*, che il suddito non può esigere *ex debito justitiae*, quando non lo ammettano espressamente le leggi recenti. Il pensiero direttivo esiste anche qui: perchè i giudici regii ed i giudici di pace sono, fin dall'origine, magistrati dello stesso potere regio, così il magistrato superiore può assegnare agli inferiori di condurre a termine gli affari d'ufficio sospesi. Deriva da ciò, presso i tribunali, un procedimento per mandato, analogo al procedimento per mandato dei tribunali germanici, come una specie di *querela proractae vel denegatae justitiae* di diritto amministrativo. Se l'ordine di conferire un diritto a seconda della loro autorità, dove esso sia ritardato, (1), serve come mezzo coercitivo verso tutte le autorità inferiori siano esse state create in virtù del *common law*, di carte od atti parlamentari. Siccome però, presentemente, tutta la serie dei controlli amministrativi e giuridici è destinata ad obbligare le autorità all'esercizio del loro dovere; e siccome il *mandamus* è destinato soltanto ad evitare un *defect of justice*, ne deriva la natura sussidiaria di questo *writ*, in virtù della quale vi si ricorre soltanto quando manca ogni legale mezzo giuridico (*legal remedy*), e anche allora lo si concede soltanto in via discrezionale (2).

I controlli amministrativi e giuridici sono, in generale, completati con tanta cura che le lacune esistenti non sono numerose. Tuttavia se ne presentano alcune, specialmente fin dai tempi dell'abolizione della suprema istanza amministrativa dei giudici di pace e poscia anche in applicazione del *mandamus*, a mo' di esempio contro il giudice di pace che rifiuti la nomina di un ispettore dei poveri o di un ispettore stradale, nelle forme prescritte dalla legge, contro i giudici di pace delle Corti che procedono senza un'udienza giuridica, nel caso ricusino l'ammissione di un appello legalmente ammissibile, o ricusino di ammettere un ecclesiastico dissidente a prestare il giuramento legale e via dicendo. La cognizione però si limita sempre alla questione del rifiuto giuridico, non già all'essenza ed alla regolarità della procedura.

Un'applicazione singolarmente frequente trovò il *mandamus* nella

(1) BLACKSTONE, III, 110.

(2) Confronta GNEIST, *Selfgovernment*, § 84; LEECHING AND CROSS, *Quarter session*, indice *v. certiorari, special case*. Prescindendo dalle numerose formalità, dall'ordine precedente di una cauzione e dai certificati altre volte richiesti (*affidavit*), la composizione della petizione col mezzo di un *attorney* esige certe condizioni nella tesi scritta. La tendenza della recente legislazione conduce a considerare la sentenza del tribunale come tribunale amministrativo, se questo sia pure il desiderio dei giudici di pace nelle Corti trimestrali. In questo senso la procedura per via di *special case*, è, in generale, resa facile e favorita; d'altra parte non è esercitata veruna coercizione da parte del tribunale del regno per l'invio di uno *status causae*; limitandosi essa per lo meno a quei casi, che possano essere considerati come rifiuto di render giustizia.

formazione delle antiche corporazioni cittadine, nella quale, in seguito a privilegi anomali, derivarono diverse lacune per l'esercizio della giustizia e della amministrazione. Qui il *mandamus* soltanto poteva porgere un aiuto; *mandamus*, il quale venne legalizzato, in questi casi, precisamente come un mezzo giuridico *ex debito justitiae*, come per ottenere forzatamente l'ammissione di un impiegato della corporazione eletto convenevolmente e per l'inopportuna rimozione di un altro (9 *Anne*, c. 20; 6 et 7 *Vict.*, c. 89, § 5), in particolare dei sindaci urbani (11 *Geo. I*, c. 4; *Vict.* c. 76, § 26); non meno necessario diventò questo completamento mercè il nuovo Statuto municipale del 1835, avvegnacchè, in seguito alla più libera condizione delle assemblee dei delegati cittadini e del sindaco elettivo, derivarono gravi lacune nell'ordinamento legale amministrativo. Le spese legalmente necessarie per la polizia possono essere certamente assegnate, mediante un *order* dei giudici di pace, direttamente a carico della cassa dello Stato. La questione controversa sulla legalità di una spesa cittadina può essere portata, con un *writ of certiorari*, alla decisione del tribunale. Per le altre questioni, però, il *mandamus* rimase indispensabile; verbigratzia, per ottenere forzatamente l'ispezione dei registri urbani e dei conti per i cittadini autorizzati (1). In molti sensi il nuovo ordinamento delle città ha mutato le relazioni giuridiche, ha semplificato ed assicurato per altre vie il mantenimento delle leggi amministrative. Rimangono sempre lacune, alle quali provvede il *mandamus*, in luogo del generale "diritto d'ispezione", delle autorità dello Stato: riservato nelle amministrazioni germaniche. Anche in questa materia, il rimedio giuridico viene applicato di rado, ed agisce piuttosto come valvola di sicurezza. — La procedura alquanto complicata in origine è stata semplificata in qualche modo dall'atto del primo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 21 e dalle leggi successive (2).

III. Abbiamo a complemento il *writ of habeas corpus*, fondato già su antichi rescritti di corte. Gli abusi amministrativi al tempo della ristorazione resero però opportuna un'estensione dello stesso a tutti i casi di arresto, perchè anche ai segretari di Stato ed agli altri funzionari di pace spettava *ex officio* un concorrente diritto di

(1) I più antichi statuti urbani per la tutela dei diritti corporativi, si richiamavano essenzialmente anche al *mandamus*, per ottenere l'ammissione di una persona che ne aveva il diritto a certi uffici, per tutelare i diritti elettorali cittadini e per altri privilegi di diritto pubblico, come per ottenere forzatamente la elezione periodica del *mayor* e la elezione suppletiva resa necessaria per i posti vacanti; in generale per assicurare l'elezione di tutti gli impiegati da scegliersi e da nominarsi ogni anno, come pure per quei giudici di pace i quali si rifiutino di ricevere il giuramento ufficiale di una persona qualificata. Il *mandamus* serviva altresì a risolvere le questioni relative ai titoli legali per il diritto di cittadinanza ed i reclami di diritto pubblico relativi agli uffici.

(2) Confronta sul *writ of mandamus*, GNEIST. *Selfgovernment*, pagg. 492-494, e nell'applicazione quale controllo amministrativo e giuridico delle amministrazioni cittadine, vedi ivi al § 109.

arresto; perchè, in alcune leggi speciali, era attribuito un diritto d'arresto preventivo agli impiegati doganali, agli impiegati delle imposte, ecc. Siccome, in fine, ogni esecuzione amministrativa può essere esercitata principalmente coll'arresto (*commitment*), il celebre atto dell'*Habeas corpus* (31 Car. II, c. II), diventò un generale controllo giuridico per i diritti coercitivi dell'amministrazione in tutti i casi. Contemporaneamente però (anche nelle forme usate altre volte) venne impedito efficacemente che fosse arrestato il rimedio giuridico da parte degli impiegati dell'amministrazione, e ciò con una multa di cento lire sterline per gli impiegati inferiori e di duecento per gli impiegati superiori, i quali ricusino od impediscano l'introduzione del *writ* denunciabile da chicchessia presso un tribunale con una denuncia civile, devolvendo la metà della multa al denunciatore (1).

IV. Di minima importanza complementare sono i *writs of prohibition* e *quo warranto*.

Il primo serviva, *ab antico*, contro l'usurpazione di una giurisdizione da parte di un'autorità, alla quale tale giurisdizione non ispetti punto (2), specialmente contro le usurpazioni delle autorità ecclesiastiche, dei tribunali delle università, dei tribunali militari e dell'ammiragliato, i quali giudicavano secondo le massime di diritti stranieri (in parte accolti), e dai quali si poteva temere una usurpazione nel campo della loro competenza. In questi casi le parti, le quali si erano rivolte a torto a siffatto tribunale, potevano essere anche punite per *contempt* (3). Nella pratica odierna si presenta appena appena un caso di applicazione; tuttavia la sua importanza può ancora considerarsi come una valvola di sicurezza.

Il *writ of quo warranto* era destinato ad impedire una usurpazione dei diritti regali da parte dei privati ed era stato nel medioevo il mezzo impopolare, ma sommamente efficace per combattere l'appropriazione dei diritti giurisdizionali da parte dei grandi possidenti e qualsiasi espansione del feudalismo nelle forme prevalenti nel continente. Fin dai tempi della Riforma, esso venne usato per togliere di mezzo le usurpazioni e gli abusi nelle corporazioni municipali; ed ha lasciato di sè, fin dalla cassazione degli statuti di città sotto Carlo II, poco buon nome. Nella pratica successiva prevalse un fiscale procedimento penale, una istruzione nella forma del *quo warranto*, mercè la procura generale dello Stato o su denuncia di un privato: di esso è fatto ancora

(1) Il significato pratico dell'*habeas corpus Act* e de' suoi complementi successivi (56 Geo. III, c. 100 e seguenti), è di ottenere necessariamente una decisione del giudice per qualsiasi arresto, troncando ogni pratica verso qualsiasi autorità. Allo stesso scopo serve l'ufficio tradizionale dei giudici delle assise che possono votare le prigioni (*gaol delivery*) e il diritto di ogni gran giuri di prendere conoscenza dei motivi dell'arresto.

(2) BLACKSTONE, III, c. 7: *The remedy provided by the common law against the encroachment of jurisdiction.*

(3) BLACKSTONE, III, pag. 112.

uso più di sovente contro la pretesa usurpazione dell'ufficio di *Mayor*, *Alderman* e di altri uffici nelle *corporations* cittadine (1).

Per quanto importante appaia questa istanza di controllo quale valvola di sicurezza del diritto amministrativo, essa ha solo un carattere complementare, per stabilire in modo sicuro le massime principali del diritto pubblico contro le interpretazioni delle parti. Essa non è più, come negli antichi tempi, il mezzo ordinario di ricorso contro gli atti correnti dell'amministrazione, per i quali erano insufficienti gli altri tribunali esistenti. La sfera modesta della sua applicazione è dimostrata dalla statistica annua giudiziaria. Per esempio, vennero trattati in media nei quattro anni precedenti al 1863: 81 *Writ*s of *certiorari*, 22 *Writ*s of *mandamus*, 1 *Writ*s of *prohibitions*, 5 *Informations quo warranto* e 44 *Writ*s of *habeas corpus*.

Negli anni più vicini si notano oscillazioni frequenti; ma si ha sempre un numero tenue di casi (2).

Molto importante rimane questa posizione dei tribunali, specie per la fondamentale connessione fra legge e ordinanza. Dopo che, col *bill* dei diritti, venne abolito in base alla legge fondamentale il potere della Corona di sospendere l'esecuzione delle leggi e dispensare dalla loro osservanza, dopo che, secondo la legge fondamentale, la Corona non può consentire di scostarsi da alcune leggi esistenti, nè di mutare i diritti privati od i diritti politici (*privileges*) acquisiti da una data classe di persone, nè creare mercè un *order in council* nuovi casi penali, si può appena immaginare un caso, il quale possa esser sottratto ai tribunali, nell'andamento ordinario di una procedura giudiziaria ovvero con le istanze di controllo del *Selfgovernment*. D'altro canto, la costruzione dal basso all'alto dimostra con quanta larghezza si provveda alla tutela della vita quotidiana contro gli arbitrii della polizia, e

(1) Non si tratta più nella pratica del *writ of prohibition* contro le usurpazioni della Chiesa, dacchè la giurisdizione ecclesiastica è in aperta decadenza e la suprema istanza di questa giurisdizione si trova presso l'*Judicial Committee* del Consiglio di Stato. Nelle moderne edizioni di Blackstone si cita l'uno o l'altro caso di una applicazione del mezzo giuridico per le trasgressioni della Corte del *Lord Mayor's* e di altri tribunali speciali ancora esistenti per concessione particolare.

(2) La statistica giudiziaria del *Parl. P.*, 1880, dà il seguente specchio:

	1879-80	1878-79
<i>Mandamus</i> , proposte	37	56
— <i>made absolute</i>	9	22
<i>Quo warranto</i>	—	—
<i>Special rules</i>	65	71
— <i>made absolute</i>	115	126
<i>Habeas corpus</i> , proposte	33	54
— accordati	26	54
<i>Certiorari</i>	35	38
<i>Writ</i> s of <i>prohibition</i>	—	1
<i>Orders of Session removed into Q. B.</i> . .	31	19

ciò mediante l'*original* e, *appellate jurisdiction* degli ufficii onorarii, senza di cui un governo parlamentare di partito sarebbe riuscito a corrompere tutto il sistema degli ufficii e lo stesso personale. Nelle istanze inferiori sta, di preferenza, la garanzia contro i raggiri e gli abusi di partito nei rapporti civili (1).

Tutte le forme della procedura controversa, tanto nelle istanze inferiori quanto nelle superiori, appaiono però nel diritto amministrativo unicamente quale mezzo al fine, allo stesso modo che nell'interpretazione delle leggi amministrative sta in primo posto la determinazione del fine che si prefigge la legge. Il diritto amministrativo inglese fa servire a' suoi scopi, secondo che gli torni opportuno, tutte le forme processuali esistenti, quand'esse sieno utili a conseguire un controllo giuridico. S'applica in casi numerosi il procedimento civile, nei quali viene più sicuramente raggiunto l'effetto di ottenere coercitivamente un'azione legale da parte degli impiegati o dei privati (come con l'atto dell'*Habeas corpus* e con le numerose comminatorie di multe elevate). Si fa uso dell'ordinaria procedura criminale (come per ottenere la riparazione coattiva di certe strade, l'assunzione di un ufficio onorario, l'obbedienza, ecc.), ove questa procedura appaia tradizionale o giovi al fine. Siccome l'ordinario procedimento penale si applica alle trasgressioni di polizia, all'opposto, si applica anche la forma di polizia delle *summary convictions* ai furti e ad altri veri reati. Ove apparisca una lacuna nei controlli giuridici, si introduce in un organismo amministrativo (specie nell'amministrazione militare) una denuncia penale. Quando un moderno ufficio centrale amministrativo poteva tentare di estendere la sua azione, con una interpretazione personale, s'introdussero i tribunali come controllo giuridico con un procedimento di rescritto o in altre forme. La natura delle norme amministrative rimane, in queste forme diverse, sempre la stessa. Non occorre, per il mantenimento del diritto amministrativo, una procura di Stato, ma si ricorre alla procura generale di Stato e ad altri agenti ministeriali secondo il bisogno. L'impiegato, la cui disposizione è impugnata, si considera d'ordinario come rap-

(1) La natura delle prime istanze, come delle superiori, dimostra pure come il sistema dei controlli giuridici, fondato dal *Selfgovernment*, non possa essere un sistema semplice o patriarcale. Il diritto amministrativo inglese, alla fine del medioevo, era già molto complicato. Si formava più potentemente dei sistemi continentali: tuttavia, come un complesso progressivo non è mai diventato più semplice. Tutti i luoghi comuni sull'economia, sulla semplicità naturale, sul vigore patriarcale del *Selfgovernment*, sono errori, che, mantenuti e alimentati a bella posta o no, hanno prodotto nuovi errori nel continente. Inoltre il *Selfgovernment* non è sufficiente per sè solo a garantire il sicuro esercizio del diritto amministrativo. Tuttavia il sistema si perfezionò grazie alle corti di giustizia, le quali sostengono, come saldi anelli, l'edificio interno. Il procedimento delle istanze delle corti di giustizia sale poscia fino alla Camera Alta, che, come la più potente corporazione stabile della nazione, forma l'ultimo controllo dei tribunali ufficiali per l'interpretazione delle supreme questioni del diritto nazionale.

presentante sufficiente dell'interesse pubblico; a seconda delle circostanze però anche un privato può difendere l'interesse pubblico in nome del re. La delimitazione degli attributi della rappresentanza della parte, come particolari della procedura non sono presi troppo sul serio, quando venga raggiunto lo scopo di un'udienza giuridica. L'obbligo degli organi dello Stato di condurre la loro amministrazione a seconda delle leggi del paese, rimane, di fronte a tali variazioni, identico. L'obbligo del suddito di prestare obbedienza agli ordini dell'amministrazione è, generalmente, immutato. Il diritto del suddito " che l'autorità operi secondo la legge ", rimane immutato. La giurisprudenza inglese non è mai riuscita, appunto per ciò, dopo le antiche esperienze della sua pratica, a risalire dai concetti generali del diritto privato al diritto pubblico e di ricostruirsi, senza riguardo alla natura delle norme del diritto amministrativo ed alla natura di un'azione delle autorità, un diritto d'azione giuridico-amministrativo. Si tratta sempre, in questo esercizio del diritto, come nell'*imploratio iudicis* canonico, della stessa cosa: dell'esame ulteriore, garantito dalla legge, di un atto amministrativo dal lato della sua legalità su proposta di una delle parti.

APPENDICE. — La formazione dei controlli giuridici nei sistemi amministrativi tedeschi — presenta le stesse costruzioni giuridiche, ma in un ordine diverso e che più difficile riesce riassumere, per il duplice sviluppo dei rapporti giuridici nell'impero e nei singoli Stati.

Dopo che furono gettate le basi complessive di un diritto amministrativo colle ordinanze di polizia dell'impero, apparve anche qui il bisogno dei controlli giuridici ed amministrativi nell'interesse dello Stato e dell'individuo. Ciò che lo Stato — cioè " l'imperatore e l'impero " — ordinava per assicurare l'esercizio uniforme di queste leggi, doveva servire, secondo il suo scopo, anche alla tutela dell'individuo. Mancavano però all'impero gli organi esecutivi per l'esercizio del suo ordinamento interno, per il quale le classi provinciali, divise per caste, rappresentavano gli organi più disadatti, che si potessero immaginare, dell'autonomia locale. Nell'impero, composto di varie membra, trattandosi di relazioni complicatissime di diritto e di fatto, siffatte controversie, collegate coll'esercizio della pace nazionale, si potevano attribuire soltanto ai tribunali dell'impero. Non si trattava però di un argomento della giurisprudenza tradizionale, nella quale i giurati, dall'antichità in poi, dovevano decidere sulla soddisfazione civile e sulla penale, bensì di norme legali di nuova formazione per l'esercizio dell'ufficio del giudice. Mancava un prototipo relativo nella tradizionale procedura giudiziaria tedesca, e si doveva cercarlo nel diritto straniero. I tribunali dell'impero trovarono perciò il loro modello nell' " appello extra giudiziale ", nel procedimento " di mandato e in quello di rescritto ", completamente diverso dalla procedura ordinaria nella quale anche i diritti di sovranità dello Stato concessi al modo feudale potevano diventare argomento di un procedimento civile. Il

Consiglio aulico apparisce per siffatta natura d'affari tanto più adatto, in quanto che esso doveva essere contemporaneamente, secondo il suo scopo, un consiglio di Stato imperiale. A dir il vero, era ad esso connessa la costituzione collegiale, prevalendo sin da principio il carattere giuridico delle autorità. Il tribunale della Camera imperiale assunse poscia un controllo analogo sull'esercizio delle leggi di polizia nazionale, nel senso di correggere gli abusi dell'autorità provinciale, concessa dall'imperatore. Nei tempi successivi si attribuì ai due tribunali supremi in questa materia una competenza affatto concorrente.

Secondo la disposizione sistematica, questa istituzione di una giurisdizione amministrativa erasi svolta su larga scala. Mercè la disamina successiva dei provvedimenti della magistratura, i tribunali dovevano sorvegliare l'esercizio uniforme delle nuove leggi dell'ordinamento politico. Quali custodi della legge, essi dovevano — senza alcuna eccezione, senza riguardo alle persone, dietro reclamo popolare anche per le minime cose — agire, *ex debito justitiae*, contro l'abuso delle autorità. Il difetto era lo stesso sentito generalmente nell'impero, nella parte esecutiva, la mancanza di qualsiasi organo esecutivo responsabile rendeva inefficace il ricorso dei tribunali supremi anche pei ricorsi meglio fondati. La costituzione dell'impero era anche in queste materie più teorica che pratica: tuttavia aveva importanza durevole per lo sviluppo del diritto nei singoli Stati. Per quanto si possa arguire da quelle più conosciute (1), le decisioni dei tribunali si sono limitate, salva appena un'eccezione, alle questioni controverse della competenza ed alle controversie giuridiche, senza entrare nel motivo concreto delle disposizioni coercitive di polizia. Per la determinazione di queste ultime, i tribunali si servivano dei rapporti delle autorità provinciali, e vennero espressamente autorizzati, nelle leggi successive dell'impero, ad esigere questi rapporti. Ma di fronte alle caste più potenti dell'impero, mancava la forza di applicare le decisioni. I territori maggiori si emanciparono presto, generalmente, in virtù del *privilegia de non appellando*, dall'istanza suprema dei tribunali.

Nei territori maggiori, con la emancipazione dalla giurisprudenza della imperiale Camera di Consiglio, procedette di pari passo l'obbligo di un succedaneo, e, contemporaneamente a questo, una lenta separazione progressiva della giustizia dall'amministrazione. Siccome nei tribunali supremi venivano chiamati i giudici dotti, si formò, nel personale degli impiegati che attorniavano il monarca, un supremo organismo amministrativo (Consiglio segreto di Stato) distinto dal tribunale supremo. Ai tribunali d'appello di nuova formazione, dovevano essere rinviate, in forza dell'obbligo imposto dalle leggi dell'impero, le cause giudiziarie nell'antica sfera di competenza dei tribunali degli scabini. Non ne facevano parte, invece, i poteri stra-

(1) Si veda GNEIST, *Lo Stato secondo il diritto*, capo V.

ordinarii di polizia dei tribunali. La *querela* dei tribunali nelle cause amministrative rimase anzi, comunemente, al Consiglio segreto di Stato, se anche con molteplici eccezioni, come nell'Assia-Cassel. Per il compito positivo delle autorità degli Stati provinciali relativo alla protezione ed allo sviluppo del benessere dei sudditi si sviluppa nel Consiglio segreto di Stato un personale adatto a conseguire siffatti intenti, per i quali non potevano bastare la procedura e le consuetudini dei tribunali. Nei territorii maggiori ebbero origine gradatamente, in una più vasta formazione progressiva, anche i collegii amministrativi provinciali, i quali, come la prossima istanza d'ispezione, erano meglio in grado di invigilare le relazioni personali e locali e quindi di intervenire opportunamente *supplendi et corrigendi causa*. Nello Stato patrimoniale, con le sue autorità locali formatesi in modo autonomo, mancava però sempre un adatto *commissarius loci*, per garantire la determinazione delle circostanze di fatto ed una esecuzione efficace delle disposizioni superiori.

Questo indirizzo è più che altrove evidente nello Stato di Brandeburgo-Prussia. Le lacune, più evidenti nello stato patrimoniale, furono qui completate dal nuovo sistema di autorità, dal Consiglio provinciale al *Directorium* generale (vedi sopra, § 41). Il Consiglio provinciale, nella sua qualità di *commissarius loci* della Camera aulica, si trovava abbastanza vicino alle circostanze personali e locali, per esaminare — nel loro lato sostanziale e giuridico — i ricorsi speciali contro le autorità e poi annullarne o modificarne la disposizione (con o senza domanda riconvenzionale). Al di sopra del Consiglio provinciale stava l'istanza superiore della Camera di guerra e del demanio, la quale dapprima rimase bensì legata alle relazioni delle autorità subalterne, ma possedeva anche in questo ufficio una certa misura di cognizioni personali e di esperienza per il giudizio delle circostanze di fatto; mentre all'incontro l'istanza suprema del *Directorium* generale aveva per compito proprio il mantenimento dell'ordinamento legale e delle massime amministrative generali. Mercè il sistema delle istanze, la *querela* di diritto pubblico è entrata ora nella sua piena attività, e propriamente di tal modo che il centro di gravità delle decisioni dal lato positivo dell'opportunità era riposto nell'istanza inferiore, dal lato giuridico nelle superiori. La formazione delle istanze, con impiegati stabili e per la maggior parte versati nel diritto, e la solida costituzione collegiale delle autorità superiori offrirono quasi le garanzie dell'ordinamento giudiziario.

Quale ricordo degli antichi tribunali, il diritto del ricorso amministrativo fino alla persona del signore territoriale era riconosciuto a qualsiasi suddito tedesco. I limiti di questo diritto non erano definiti chiaramente, ma già si intendeva con ciò, d'ordinario, l'antica *querela* contro le norme coercitive dell'amministrazione, che usurpavano la cerchia giuridica individuale dei privati. In ogni caso in questa materia rimase fermo il concetto di un diritto di ricorso *ex debito justitiae*; e di

ciò venne fatto, anzi, un uso straordinario, secondo la forma tedesca. Se però anche il procedimento delle istanze simili a questi ricorsi offrì quasi le garanzie della costituzione giudiziaria, questi ricorsi non si designarono mai col nome di "giurisdizione". Rimasero sempre essenzialmente diversi dai Collegi amministrativi per ciò, che la nomina a vita dei membri non diventò mai una vera inamovibilità e una irresponsabilità giuridica. Vi si aggiunse la mancanza di forme precise e di termini per la procedura. Con la successiva separazione della giustizia dall'amministrazione, i giuristi scorsero in quella cerchia d'affari, un'attività di funzioni affatto diversa. E poichè già la gran massa dei ricorsi amministrativi conduceva ad una procedura più sommaria e, da ultimo quasi priva di forme, che si svolgeva parallelamente alla procedura inquisitoriale dei tribunali penali. il concetto di un'attività giudiziaria si è spento gradatamente del tutto in quei ricorsi ed è risorto nel concetto generale dell' "amministrazione". Negli scritti provocati dalle riforme amministrative del secolo XIX sui pregi del "sistema collegiale e del sistema burocratico", (1), appare evidente che la burocrazia non sapeva più tracciare una linea di confine tra gli affari risolutivi ed i contenziosi. La disamina delle disposizioni amministrative, sotto l'aspetto dell'opportunità e della legalità, formava una serie di decreti armonicamente uniformi, che si concatenavano quotidianamente fra loro, e nessuna occasione pratica consentiva di sceverare tra loro. Ancora meno si rinvenne siffatta occasione fra i giuristi di vocazione. La questione molto agitata "con quali intendimenti debba essere condotta l'amministrazione secondo legge", dimostra una grande confusione sull'essenza dei controlli giuridici dell'amministrazione; e se nelle sfere giuridiche si presenta il postulato di una tutela giuridica di fronte agli atti amministrativi, vi si collegava il concetto che si doveva estendere fino a questi il sistema d'azione della procedura civile e generalizzarlo quanto più era possibile.

Fin dai tempi in cui venne stabilita la confederazione germanica, apparve la pratica necessità di porre a lato delle facoltà estesissime della parte esecutiva un certo rinvigorimento dei controlli giuridici dopo l'introduzione delle costituzioni negli Stati medii e nei minori. Nei singoli Stati medii (specie nel Württemberg) riuscì utile a tale uopo il mantenimento di un consiglio di Stato già formato (consiglio segreto) il quale, in un dominio territoriale così limitato, si trovava abbastanza vicino alle condizioni di fatto, per esercitare un controllo giuridico abbastanza efficace. Negli altri territori si trovò utile rinviare le singole questioni, che avevano un addentellato nel diritto di proprietà e nei diritti statutarii comunali e politici, ai tribunali ordinarii, in quanto si adattassero ad una particolare disamina del

(1) *Ueber der Vorzüge des Collegialsystem und des Büreausystem.*

punto giuridico. In altri siti, nei casi nei quali per un atto amministrativo due parti stavano di fronte con interessi contrarii, si costruiva una procedura contenziosa con separate attribuzioni delle parti, e si consideravano i casi così costruiti come una particolare " giurisdizione amministrativa „. All'uopo si rafforzavano in molteplici guise gli stessi collegii governativi. Nel Baden si cominciò a far entrare anche l'elemento profano nella decisione di un numero ragguardevole di questioni controverse. In tempi recentissimi, l'esempio della Prussia ha provocato negli Stati medii un movimento generale, nel quale un gran numero di atti amministrativi, che intaccano notevolmente la sfera giuridica individuale, si discutono in contraddittorio, su ricorsi circondati delle forme, dei termini e di altre elevate garanzie della costituzione giudiziaria: atti amministrativi che, oramai, sono designati col nome di " giurisdizione amministrativa „, nella quale però si mantiene tuttora il concetto che queste disposizioni debbano essere aggiunte all'organismo amministrativo, solo per tutelare i singoli " diritti individuali „.

Un indirizzo particolare ha preso invece lo sviluppo delle cose in Prussia.

La legislazione di Stein-Hardenberg, per effettuare le sue radicali riforme, aveva trasformato gli organi esecutivi nel modo sopra indicato; sostituito al consiglio segreto di Stato un semplice consiglio di ministri, creato, coll'istituzione della gendarmeria, un personale esecutivo rigorosamente ordinato; sottomessi gl'impiegati comunali, come " servitori indiretti dello Stato " al potere disciplinare e a quello di ispezione delle autorità supreme; ampliata in modo inaudito, con le clausole generali più comprensive, la competenza degli antichi ufficii dello Stato. Con questo affinamento del potere esecutivo, e coll'estensione unilaterale dei controlli amministrativi s'era in Prussia a questo pervenuti, che un ministro, sopra un rapporto confidenziale di un consigliere o di un assistente, decidesse in modo definitivo su quelle questioni, che, per l'azione giuridica dell'individuo, avevano un'importanza spesso di gran lunga maggiore delle questioni giuridiche di competenza dei tribunali a tre istanze. In luogo del controllo giuridico, erano rimasti all'amministrazione i collegii governativi; ed anche questi, in sèguito alla suddivisione in piccole sezioni, e in causa della voce preponderante del presidente, in una forma nel fatto assai fiacca. Nello Stato assoluto non s'era mai pensato che questo ordinamento amministrativo, per l'abuso dei partiti in una costituzione parlamentare, avrebbe avuto in cotal modo un ordinamento sistematico.

E tuttavia, sebbene, prevalendo lo Stato costituzionale, l'influenza dei partiti sull'amministrazione sia diventata di gran lunga maggiore, pure non si è pensato a ristabilire i controlli giuridici, ma, — per mantenere la pace e l'ordine in un tempo profondamente agitato — si è pensato soltanto a rafforzare anche una volta l'esecutivo ed i controlli amministrativi. Gli errori del costituzionalismo risultati dal

sistema amministrativo napoleonico, non si accontentavano di mettere " a disposizione „ dei ministri i sostenitori principali di un'amministrazione imparziale nel sistema precedente, i direttori ministeriali, i presidenti di Governo ed i consiglieri provinciali. L'errore costituzionale confondeva appunto un governo di ministri di partito con una amministrazione partigiana, la quale doveva servirsi di tutte le concessioni della polizia, della polizia sulla stampa e di quella sulle riunioni, come in generale di tutto ciò che la polizia può accordare o proibire, come di un mezzo per promuovere buone elezioni, per incoraggiare gli elettori favorevoli, per minacciare e colpire gli avversarii. All'occasione, tali minacce vennero estese altresì a maggiori aggravii delle imposte, al rifiuto del volontariato militare e simili.

Si erano fatti tentativi di siffatta " amministrazione costituzionale „ anche negli Stati medii della Germania. Ma in un grande Stato, nell'inesperienza di un partito, che per la prima volta era chiamato ad esercitare un'influenza decisiva sull'andamento dell'amministrazione dello Stato — il tentativo doveva necessariamente riuscire ad una serie di abusi partigiani. In seguito, riuscì anzitutto decisiva la formazione di questo vasto Stato, il quale comprende, nella loro forma più intransigente, tutti i contrasti che dividono la nazione tedesca in città e provincia, in Stato, Chiesa e Società, e comprende quindi gli elementi della formazione di saldi partiti, i quali sentono in sè la forza e l'impulso di servirsi nel modo più rapido, per le loro aspirazioni partigiane, dell'intero organismo amministrativo. Le petizioni ed i ricorsi presentati alla Dieta (*Landtag*) negli anni che corsero dal 1850 al 1858, e le discussioni che ne seguirono formano un repertorio tuttora utile delle condizioni amministrative di quel periodo. Il principe reggente di Prussia ha posto fine, per iniziativa della Corona, a questo sistema amministrativo nel 1858. Seguirono appresso ripetuti tentativi di dare una maggiore saldezza al sistema amministrativo prussiano, col mezzo di alcuni progetti di legge sulla responsabilità giuridica dei Ministri e sull'estensione dell' " azione giuridica „; tentativi, che a dire il vero, cessarono in seguito alle controversie costituzionali agitate in appresso.

Però una dinastia, che fin dai tempi del Grande elettore, con uno sviluppo eccellente, ha introdotto tanti controlli giuridici nell'amministrazione; che, fin dai tempi di Federico il Grande, ha conseguito con la sua costituzione giudiziaria una celebrità mondiale, non poteva perdere di vista i suoi compiti supremi: *consolidare il governo monarchico costituzionale, ristabilendo i controlli giuridici per tutte le disposizioni coercitive dell'amministrazione, che possono essere soggette inevitabilmente all'abuso dei partiti nello Stato costituzionale, — circondarle di tutte le garanzie della costituzione giudiziaria germanica, — designare nel diritto pubblico cotesta istituzione col nome di giustizia amministrativa.*

Con l'introduzione dell'autogoverno e de' suoi impiegati onorarii

giuridicamente indipendenti, si hanno gli organi a ciò necessari, e, da principio, la riforma amministrativa ha tenuto fermo questo secondo intento elevato. Senza evocare memorie spiacevoli e senza curarsi gran fatto delle teorie dominanti, la forza impulsiva per questa parte della legislazione sta nelle esperienze del così detto governo costituzionale dal 1850. Le oneste intenzioni di conservare le buone tradizioni di un'imparziale amministrazione dello Stato anche nella nuova forma politica della Prussia, nella più matura costituzione parlamentare nel 1867, erano comuni a tutti i partiti ed al governo dello Stato. Il senso politico della nazione sentiva, anche nelle sfere più alte, come la tutela giuridica, di fronte ad un esercizio partigiano del potere di polizia, sia il centro di gravità di questa nuova formazione, tanto più che, per i ricorsi in materia di imposte, di leva militare ed in altri, s'era provveduto già precedentemente in forma diversa. Così venne limitata la legislazione in materia di diritti di polizia — a differenza degli altri Stati germanici — riconducendola con ciò al suo punto di vista giuridico e insieme storico-nazionale. Già le prime proposte del governo facevano risaltare l'azione della giustizia in materia di leggi amministrative di polizia. Precedentemente, in una materia poco appariscente, era stata accolta la clausola generale, che garantisce il diritto di ricorso amministrativo contro qualsiasi misura coercitiva della polizia. Seguì poscia l'enumerazione dei mezzi di ricorso nelle molteplici materie della polizia. Verso la fine, come organo secondario, era stato ammesso anche un ricorso amministrativo negli "affari comunali". Successivamente, in omaggio alle idee dominanti, si preposero appunto gli affari comunali. Ma qualsiasi esposizione pratica di cotesti affari, dimostra come la *Jurisdiction* in materia di polizia sia rimasta il centro di gravità di tutto il sistema. Pare davvero che il legislatore abbia ritenuto suo ufficio principale purgare uno Stato cosifatto dalla taccia di "Stato di polizia", che, a dire il vero, non ha mai ben meritato quanto al diritto amministrativo.

I. Dal basso all'alto l'autorità di polizia (*Decernat, original jurisdiction*), specie quella della polizia di sicurezza, d'ordinanza, dei costumi, d'igiene, della servitù, dei poveri, delle strade, delle acque, delle campagne, delle foreste, della pesca, della edilizia e degli incendi e via dicendo (1), è affidata ad impiegati onorarii, i quali, scelti fra i cittadini, possono commettere bensì errori nell'esercizio delle loro funzioni, ma sono però tanto alieni da una tendenza burocratica unilaterale di polizia, quanto può esserlo qualunque burocrazia in un ufficio inferiore. Il parallelo con l'ufficio inglese dei giudici di pace — che si presenta qui così evidente — si fonda sulla natura stessa dell'amministrazione autonoma superiore.

II. Quale seconda istanza, al disopra dell'autorità locale, si trova

(1) Cfr. il § 59, dell'ordinamento provinciale prussiano.

il consiglio provinciale con sei assessori cittadini in qualità di giunta provinciale. A tale ufficio è omai commessa la disamina ulteriore delle disposizioni emanate dalla polizia, quale " giurisdizione amministrativa di prima istanza „, in una forma, la quale corrisponde tanto alla posizione dell'ufficio onorario, quanto alla natura dei ricorsi di polizia. La sistematica difficoltà insolubile, che risulta dalla natura delle leggi amministrative di polizia, quella determinatezza relativa nelle premesse del fatto, quella sottile linea di confine, la quale separa il retto esercizio di un necessario arbitrio da un pretesto cavilloso, tutto ciò non potrà essere rettamente trattato che da un'autorità mista, composta della Dieta (*Landrath*) e d'un certo numero di assessori cittadini. Già la possibilità di sottoporre una misura partigiana o cavillosa ad un'autorità così composta, serve di freno a qualsiasi abuso. La forte preponderanza di sei assessori cittadini, unitamente all'ufficio amministrativo direttivo della Dieta provinciale, senza pregiudizio dell'unità dell'amministrazione, dà in questo ufficio la necessaria garanzia dell'indipendenza sufficiente a tale corporazione anche per la decisione della controversia giuridica.

Distinta dagli ordinari ricorsi giuridici contro le disposizioni di polizia, la polizia sulle industrie forma un gruppo particolare e preminente di speciali ricorsi amministrativi per il rifiuto e la revoca delle concessioni conferite dall'autorità di polizia — materia nella quale l'abuso di partito, dopo le esperienze di tutti i paesi costituzionali, trova il suo campo più vasto ed efficace. Esse formano, approssimativamente, un quarto di tutte le cause di seconda istanza.

Un altro gruppo affatto speciale è formato dalle materie di polizia stradale e degli oneri per la costruzione delle strade, materia nella quale l'incrociarsi dei rapporti di polizia, dei rapporti comunali e di quelli di diritto privato determina un collegamento ed una ripartizione particolare delle competenze.

Un altro gruppo distinto è formato dalle controversie tra le associazioni dei poveri, nelle quali il lato comunale dell'onere di beneficenza prevale su quello del diritto di polizia; esse forniscono dovunque all'esercizio amministrativo un contingente molto forte, in Prussia un terzo di tutte le cause che pervengono alla seconda istanza.

Un gruppo speciale formano altresì le controversie sui sussidii scolastici e sugli oneri per la costruzione delle scuole, che, nella conformazione della nostra legislazione, presentano particolari difficoltà tecniche di natura del diritto pubblico.

Seguono, infine, gli " affari comunali „ e delle associazioni comunali maggiori, — le controversie sui diritti comunali, sulle servitù, sui diritti di voto, sui diritti elettorali, sui diritti di ufficio, sui " diritti pubblici di stato „ (*publicistische Statusrechte*) e via dicendo, — materie le quali in Prussia rimasero in molta parte commiste alla competenza dei tribunali ordinarii. Questi punti controversi, risultanti dai rapporti originari del diritto privato e dai rapporti sociali, sono ora però di-

ventati, progressivamente, di diritto pubblico, nella misura nella quale lo Stato trasforma i comuni, per la natura degli affari loro affidati, in collaboratori ed organi della sua amministrazione, regola la costituzione comunale e le imposte comunali in base alla legge, e dei diritti di voto, degli ufficii, degli attributi di ufficio fa altrettante emanazioni delle sue norme giuridico-amministrative.

L'evoluzione del diritto privato dei nostri giureconsulti trova che in questa delimitazione manca il metodo consueto, che però manca generalmente in tutto il diritto amministrativo. Finchè la vasta materia controversa dei pareri sulla natura delle contese amministrative verrà ad una conclusione soddisfacente, solo la pubblica opinione può servire a tranquillare gli animi. Chi percorre il vasto campo degli atti amministrativi, avendo alla mano le nostre profonde esperienze in ogni materia, campo nel quale le lotte di parte possono spingere ad un energico abuso per raggiungere intenti elettorali e partigiani, — non ne troverà alcuno, che non sia garantito e assicurato da queste disposizioni. Tuttavia, a cagione di questo risultato, potrebbero usare qualche benevolenza per tale sistema anche coloro che sono dell'opinione, che ciò non corrisponda alla giusta teoria „.

III. Il grado superiore dei tribunali amministrativi distrettuali, formato di due impiegati e di quattro assessori cittadini, risultò già dalla necessità di un'istanza media fra il supremo tribunale amministrativo e più di 200 associazioni di circolo. Risultò in ispecial modo anche dall'opposizione delle città maggiori alla loro subordinazione alla Dieta (*Landrast*) ed alle autorità del circolo (*Kreisausschüssen*) che esigeva per questi ufficii un tribunale amministrativo di prima istanza per quelle città. Questa formazione seguì appunto tra le più vivaci lotte politiche ed in mezzo a molteplici difficoltà sistematiche. Ma la necessità di conservare il distretto governativo (non già le provincie prussiane troppo ampie) quali distretti principali per l'amministrazione governativa (*Regiminalverwaltung*), decise altresì della estensione dei distretti governativi per la superiore giurisdizione amministrativa. Con la prima formazione nell'ordinamento provinciale del 1872 bisognava accontentarsi veramente d'una specie di rimedio provvisorio, mentre gli ufficii locali si trasformavano in tribunali amministrativi, attribuendo loro contemporaneamente una competenza negli affari deliberativi e riservando perciò al presidente governativo la presidenza facoltativa nel collegio. Ma, nella esecuzione, si mostrarono le più svariate lacune, in ispecial modo la mancanza di uno stabile direttore giudiziario, che, per la direzione di questi gravi affari tecnici, si addimostra indispensabile. I rapporti dei presidenti di Governo delle diverse parti del paese avevano cura che nessuna mancanza o nessun errore degli ufficii centrali, collegato alle nuove disposizioni, rimanesse nascosto. Non da una " dottrina „ preconcepita, ma dalla piena conoscenza e dalla completa considerazione degli affari risultò il punto di vista, che il governo dello Stato ha tenuto fermo fin dall'anno 1875 :

che in questi uffici si devano separare rigorosamente le autorità per le cause risolutive da quelle per le cause di contenzioso, e che i tribunali amministrativi si devano circondare di quelle forme e di quelle garanzie che valgano ad assicurare la loro indipendenza, perchè altrimenti neppure basterebbero la scelta opportuna delle persone e la giusta misura d'una cooperazione dell'elemento profano (1).

Colla nomina di direttori adatti, anche il tribunale amministrativo distrettuale si poteva ritenere sufficientemente formato, e si è posta la base opportuna per l'istituzione — avvenuta contemporaneamente — della Suprema corte di giustizia.

IV. Infine, il supremo tribunale amministrativo, circondato di tutte le garanzie di uno stabile collegio giudiziario, forma il suggello della giustizia amministrativa.

Col consolidamento del nuovo sistema, che non si poté formare senza l'elemento dell'ufficio onorario, si manifestava contemporaneamente il bisogno di dare alla legislazione la forma necessaria mercè la così detta " legge di competenza „ del 1876. L'amministrazione autonoma superiore stabiliva altresì una legislazione corrispondente a' suoi bisogni. Siccome un presidente giurisperito deve dare la sentenza con una pluralità di assessori cittadini, ne derivava:

a) Che la legge deve precisamente dichiarare se il caso presentato sia di competenza di questi uffici; non sarebbe possibile, nell'ordinamento amministrativo tedesco, così poco chiaro, dare anzitutto agli assessori la prova, in ogni singolo caso, del perchè la causa sia o no di competenza di questa istanza.

b) Nella legge deve essere espresso, se la causa presentata si deve trattare come causa amministrativa o contenziosa; perchè non sarebbe possibile intendersi nel caso speciale con gli assessori profani, se una causa debba trattarsi in questo o in un altro modo.

c) Deve essere espresso, quando sia possibile, secondo quale legge e secondo quale punto di vista la causa presentata si deva decidere; sarebbe impossibile che il presidente potesse scegliere per i suoi assessori, dalla sterminata congerie delle leggi e delle ordinanze, la legge concernente il caso; e si riuscirebbe d'altra parte ad incertezze infinite, se gli assessori non prestassero fede alla parola del presidente.

Ne deriva (come in Inghilterra) la specializzazione per articoli delle leggi sulla giustizia amministrativa, " la casuistica intollerabile „ di questa legislazione, che gli stranieri censurano severamente. Ma le leggi amministrative sono fatte anzitutto per quelli che devono applicarle: precisamente per questa applicazione la specializzazione delle contestazioni, espressa in poche linee con le citazioni delle leggi amministrative, è la forma più adatta. I ricorsi sollevati contro di

(1) Atti della Camera dei deputati del 1875, II, num. 14, Memorie, pagg. 46-48.

esse, che traggono origine solo dal fatto che le ordinanze di competenza esistenti da gran tempo, sono state raccolte in un volume, manifestano precisamente la conoscenza generalmente insufficiente della natura del diritto amministrativo, e la mancanza d'una idea generale dell'amministrazione di una grande nazione.

Così si riuscì a ristabilire un'amministrazione garantita legalmente mercè l'esistenza di un potere esecutivo energico, indispensabile per cosiffatto Stato, il quale, dove occorra, non è arrestato nella sua azione dal ricorso amministrativo. In mirabile contrasto con le condizioni dei tempi che corsero dal 1850 al 1858, si è ristabilita la fiducia nella legalità dell'amministrazione, per quanto difficile riescisse al pubblico tedesco credere a questa legalità. Alla burocrazia esecutiva l'esatta determinazione delle sue competenze conferisce, mercè i tribunali amministrativi, un'elevata sicurezza nell'azione; perchè la riserva della possibilità della discussione pubblica sui ricorsi amministrativi allontana qualsiasi tentativo di abuso in modo più sicuro di qualsiasi altro controllo. Ma anche al pubblico basta sapere che una disposizione coercitiva amministrativa può essere materia d'ulteriore esame.

Nello sviluppo normale i ricorsi amministrativi sono generalmente in diminuzione. In media, il numero delle questioni discusse dalle giunte di circolo (*Kreisausschüssen*) si limita a 25 o 30 decisioni all'anno. Tutta la giurisprudenza amministrativa nelle sei provincie rette da questo ordinamento (che abbracciano un territorio di 3636 miglia quadrate) è normalmente esaurita col sussidio di 26 impiegati superiori nell'ufficio principale, di 17 nell'ufficio secondario, quanti bastano ad esaurire gli affari dei tribunali amministrativi distrettuali e della suprema corte di giustizia amministrativa; apparato certamente modesto a paragone degli affari dei tribunali civili e penali.

La desiderabile sollecitudine della procedura nelle questioni amministrative si potrà raggiungere più con un esercizio sommario della procedura orale che coll'estensione d'una citazione scritta. È possibile una ulteriore semplificazione mercè la spiegazione definitiva di alcune decisioni di prima e di seconda istanza, sebbene al presente il numero dei giudizi delle istanze supreme non sia eccessivo ed, oltre a ciò, in continua diminuzione.

Soltanto a spese del diritto e della natura di tale ordinamento, il consiglio distrettuale (*Bezirksrath*) ed il tribunale amministrativo distrettuale (*Bezirksverwaltungsgericht*) si possono invece riunire in un solo corpo. Cosiffatta identificazione è ammissibile soltanto per i così detti membri profani (*Laienmitglieder*), che conservano in ogni tempo, nella loro posizione sociale, l'indipendenza giudiziaria. Al contrario, l'associazione degli impiegati di carriera nelle due istanze non è stata accolta, dopo molta ponderazione, nelle leggi del 1875; perchè tanto il consiglio distrettuale quanto il tribunale distrettuale stesso abbisognano per lo meno di due impiegati di carriera, che,

in questi ufficii, non possono essere ad un tempo impiegati amministrativi ed impiegati giudiziarii.

Il consiglio distrettuale per i suoi affari risolutivi (approvazioni degli Statuti comunali, prestiti, alienazioni, ecc.) non può essere affidato ad un direttore giudiziario nè ad un consiglio giudiziario, se questi funzionari devono essere realmente ciò che esprime il loro titolo. Per questi affari risolutivi il presidente governativo è e rimane la persona principale, il direttore indispensabile, la cui posizione, nella sua qualità di capo amministrativo, nel caso di divergenze sistematiche diventerebbe insostenibile accanto a due impiegati giudiziarii inamovibili.

Invece, per la decisione delle controverse questioni legali nel tribunale amministrativo distrettuale, occorre per gl'impiegati di vocazione la posizione giudiziaria, per la quale mancavano al presidente, nella sua posizione di prefetto, le condizioni della stabilità e della inamovibilità. Egli non avrà nè il tempo nè l'interesse di occuparsi del maggior numero delle questioni giuridiche, che nella seconda istanza si presentano già tutt'altro che semplici, oltre a' suoi più importanti affari dispositivi. Un interesse più vivo egli avrà là, dove ha preso parte ad importanti questioni di polizia, o ad altre questioni fiscali; specie dove suggerisce, nella sua qualità di autorità d'ispezione, un provvedimento, ovvero ha indotto la Dieta provinciale o l'ispettore d'ufficio, *ex officio* o per incarico (spesso in seguito a vive rimostranze), ad emanare il provvedimento che viene impugnato come illegale. Se in tali casi lo si esclude — sempre in base alla legge — dalla presidenza, si espone ogni giudizio, al quale egli ha preso parte, ad una opposizione vessatoria per la parte avuta nel provvedimento in una istanza precedente. Se si dichiara espressamente che egli ha diritto a tale partecipazione, si viene ad un punto, nel quale nessun giudizio assennato può reputarlo, dopo la parte avuta precedentemente alla causa, giudice spregiudicato. Col suo interessamento alla causa, aumenta progressivamente il pericolo di una preoccupazione, che scuote la fiducia in questa giurisdizione. E quand'anche egli voglia astenersi spontaneamente dal prender parte a queste cause, non può astenersene, tosto che penetrino le lotte di parte nell'amministrazione, e la legalità delle disposizioni ministeriali diventa una controversa questione costituzionale. Qui egli può e deve entrare come il rappresentante principale della politica ministeriale per mantenere, con tutta la sua autorità, le misure adottate; e in un piccolo collegio, con una giunta mutabile, mercè la sua facoltà di nominare i relatori e di stabilire i termini di tempo, avrà senz'altro in mano troppo spesso la decisione! Egli è appunto perciò che viene meno, in generale, la fiducia nella giustizia amministrativa. L'istituzione si mostra manchevole in quella parte determinante, nella quale deve affermarsi, e per la quale essa è istituita nello Stato costituzionale.

Di fronte a ciò, il punto di vista del governo del 1875 sarà tut-

t'ora il più giusto: una volta che al pubblico tedesco è garantito il diritto, che dietro sua proposta debba aver luogo una disamina ulteriore spregiudicata ed imparziale dell'atto amministrativo dal lato giuridico, non è dignitoso per lo Stato concedere una giustizia apparente. I motivi, i quali congiurano alla separazione dell'amministrazione dalla giustizia nelle sfere ufficiali, ed in seguito alle consuetudini d'ufficio, costringono, anche in questi ufficii, ad una indeclinabile separazione delle autorità esecutive dalle amministrative (*der Beschluss- und der Verwaltungsbehörden*).

SEZIONE IV.

C. I controlli parlamentari dell'amministrazione.

§ 47.

Evoluzione dei controlli parlamentari.

Quando, nel secolo XIII, incominciarono nello Stato anglo-normanno i primi Parlamenti, si videro ad un tratto chiamati a difendere tutte le esigenze della società di fronte allo Stato assoluto. Il Parlamento, nella sua prima forma, funge ad un tempo:

- 1) Come supremo tribunale straordinario;
- 2) Come Assemblea che consente le imposte;
- 3) Come consigliere supremo della Corona nel governo del Regno;
- 4) Come Assemblea legislativa.

Fino a tanto che i Parlamenti furono composti esclusivamente della classe dominante dei vassalli della Corona e dei prelati, questa varietà d'uffici aveva i più saldi addentellati col governo del Regno. Soltanto dopo che, nel secolo XIV, si aggiunsero regolarmente al Parlamento gli eletti delle associazioni comunali, ne derivò una esplicazione, una diversa ripartizione ed una moderazione dell'influenza intermittente esercitata sul governo dello Stato. Gli affari giudiziarii sono attribuiti principalmente alla Camera alta; il diritto di concedere i sussidii si riconosce in modo preponderante alla Camera bassa; le funzioni di supremo Consiglio del Regno e di corpo legislativo vengono esercitate insieme da ambedue le Camere.

I poteri illimitati del governo normanno spiegano appunto come i Parlamenti dei primi tempi fossero indotti ad immischiarsi nei par-

ticolari del governo, spesso persino nelle sue più minute manifestazioni. Col perfezionamento progressivo del diritto amministrativo e dei controlli giuridici, colla posizione più solida dei tribunali, si restringe però il dominio dei ricorsi e delle petizioni contro le violazioni giuridiche commesse da singoli individui. Nel secolo XVIII, l'andamento interno dell'amministrazione dello Stato s'era così assodato in tutti i sensi, che il sistema dei governi di partito diventò possibile senza danneggiare lo " Stato secondo il diritto " (*Rechtsstaat*). Il tentativo di violazioni legali era stato siffattamente abbandonato, che i punti controversi si limitavano, in Parlamento, principalmente, alle nuove misure legislative, ed a quelle relative alla politica finanziaria ed estera. Alla responsabilità giuridica subentrò, quindi, la responsabilità politica, come il modo più regolare di effettuare, con persone adatte, norme mutabili. In questo nuovo sistema, i Parlamenti diventano un'istanza complementare di controllo sull'amministrazione dello Stato, con qualche differenza tra le funzioni della Camera alta e quelle della Camera bassa.

I. La Camera alta, nella sua posizione di Suprema Corte di revisione e di cassazione del Regno, si riserva l'ultimo e supremo controllo dell'amministrazione giudiziaria. La Camera bassa abbandona, dopo lunga contesa, la sua pretesa d'una giurisdizione concorrente, e si riserva soltanto la decisione delle elezioni parlamentari contestate e la punizione di chi avesse violati i suoi privilegi. Anche la Camera alta, però, rinuncia ad una giurisdizione di prima istanza (*original jurisdiction*), come incompatibile coll'andamento ordinario dell'amministrazione della giustizia, e si limita ad un'ultima decisione sulla questione giuridica nel dominio dei tribunali di diritto comune e di equità.

II. La Camera bassa ha conseguito una posizione preponderante col controllo finanziario dell'amministrazione dello Stato mercè l'importanza prevalente acquistata dai *Commoners* nella concessione dei sussidii. A dire il vero, per molti secoli, provvidero ai bisogni ordinarii dello Stato le rendite permanenti del re; le concessioni dei sussidii erano rinforzi ordinarii alle rendite dello Stato in periodi più lunghi. Non era il caso di parlare d'un esame particolareggiato del bilancio dello Stato da parte del Parlamento, di una concessione delle entrate e delle spese correnti, nell'antico governo parlamentare. Solo dopo la rivoluzione del 1688, l'amministrazione ministeriale per i suoi bisogni annuali, venne a dipendere dalle concessioni parlamentari. Contemporaneamente, sin dalla fine del secolo XVIII, prevalse l'uso delle clausole d'appropriazione, con cui l'impiego dei fondi accordati venne limitato a scopi determinati, e venne vietata qualsiasi eccedenza. Il diritto di consentire le spese — che ne risultava — metteva il governo dello Stato in una completa ed incessante dipendenza dal Parlamento. La Corona si vide obbligata a rivolgere la scelta dei Ministri su persone, le quali, per le loro relazioni nella Camera alta e nella Camera bassa, potessero ottenervi le concessioni

dei mezzi pecuniarii indispensabili al Governo e farvi approvare le misure ed i progetti di legge. La preponderanza del Parlamento trasporta lo stesso personale del governo dello Stato sui banchi della Camera alta e della Camera bassa e richiede una costante "relazione di fiducia", fra i Ministri e le due Camere del Parlamento.

III. Di comune competenza delle due Camere rimane il controllo sull'andamento del governo dello Stato, che derivò dalla posizione originaria del Parlamento come supremo Consiglio della Corona, e per ciò non ha altri limiti fissi fuor di quelli che risultano dall'organismo giuridico dell'amministrazione. Il Parlamento ha autorità di consigliare la Corona in qualsiasi pubblico affare. Esso è il grande Consiglio della Nazione, mentre i Ministri sono il Consiglio del principe. Ma esso è chiamato soltanto a "consiglio", (*for council*), non già ad amministrare (*for rule*). Esso però esprime la sua opinione sull'esercizio di qualunque potere discrezionale concesso dalla legge od altrimenti a qualsiasi autorità o corporazione, per il servizio pubblico (1).

Questi punti di vista espressi vagamente conseguirono la loro stabile base mercè la massima suprema della costituzione: che la legge può essere mutata, abrogata o sospesa solamente da un'altra legge.

All'ordinamento legale, quindi, il Parlamento è soggetto precisamente come il re ed i suoi Ministri.

La parte mobile dell'amministrazione comprende la materia delle ordinanze e dei regolamenti, del pari che l'azione del Parlamento.

Di fronte al potere regolamentare delle autorità sta un diritto altrettanto libero di controllo parlamentare.

Secondo questi punti di vista, i controlli parlamentari acquistano la loro forma precisamente determinata:

1) Come controllo speciale sui singoli atti dell'amministrazione, sotto forma di petizioni, proposte, risoluzioni, indirizzi;

2) Come controllo generale su tutti i rami dell'amministrazione, con la partecipazione alla formazione dei bilanci e colla revisione dei resoconti dello Stato;

3) Come rimedio affatto eccezionale, mercè la facoltà parlamentare di mettere i ministri in istato d'accusa.

§ 48.

I. Controlli parlamentari speciali mercè petizioni, proposte e risoluzioni.

Il Parlamento inglese ci si mostra, nello Stato anglo-normanno, come un Consiglio reale ampliato (*Magnum Consilium Regis*); ed è

(1) Todd, *Il Governo parlamentare*, nella "Bib. di sc. pol.", Serie I, vol. III, pagg. 229-230.

rimasto, malgrado l'influenza crescente delle sue deliberazioni, il supremo Consiglio della Corona; precisamente come in Germania i Parlamenti del regno costituiscono il *Summum Consilium Imperatoris* e le Diete provinciali tedesche (*Landstände*), nel loro ordinamento completo, un *Consilium Principis*, — non già un tribunato derivante dalla sovranità popolare. Da questa interpretazione fondamentale non sono derivati soltanto i privilegi personali dei Membri del Parlamento (immunità giudiziaria, divieto d'arresto preventivo, libertà di parola, protezione giuridica speciale contro le violenze), ma anche la loro corresponsabilità per il mantenimento dell'ordinamento giuridico dello Stato, che i Membri del Parlamento devono avvalorare con giuramento all'atto di esservi ammessi. In fondo resta, quindi, la massima, che le leggi del paese, le quali legano il re, legano pure, insieme e separati, i membri del Parlamento; e che non possono essere mutate o sospese che con un atto comune del re, con l'assenso di tutte e due le Camere del Parlamento. Ne segue che:

1) Il Parlamento è soggetto a tutti i controlli stabiliti per il mantenimento del legale ordinamento giuridico nello Stato. Il suo diritto di deliberazione non si estende, quindi, alle questioni rimesse alla decisione dei tribunali ordinarii ovvero della giustizia amministrativa. Non può, quindi, occuparsi di quelle petizioni e di quelle proposte, le quali sono o devono esser decise dai tribunali. La sua azione in argomento si limita ad una raccomandazione per la grazia in cause penali, ad un parere su determinati errori dell'amministrazione giuridica *de lege ferenda*. Il rinvio di queste petizioni per un "rimedio", sarebbe vano, perchè il potere dei Ministri non può nè deve ingerirsi in queste relazioni.

2) I Parlamenti devono riconoscere come tali anche i controlli amministrativi dell'amministrazione. In quanto si reggano su legali disposizioni fondamentali, spetta al Parlamento soltanto una dichiarazione *de lege ferenda*. In quanto si reggano sul diritto d'ordinanza e sul diritto regolamentare, possono fare al governo dello Stato proposte di mutamento. Nelle proposte di rimedii nel caso speciale, invece, essi devono riconoscere che la disciplina d'ufficio e l'andamento degli affari in ogni dicastero si fondano sopra un ordinamento costituzionale, che lo stesso capo responsabile dell'ufficio non può mutare con un'arbitraria ingerenza nel caso speciale, giovando così ad un tempo alla tutela giuridica dell'individuo. Devono ugualmente riconoscere che la conformità allo scopo, la misura, l'autorità relativa nei particolari del servizio si possono giudicare soltanto in connessione all'indirizzo complessivo da parte dei preposti responsabili.

La stessa amministrazione dello Stato ci dà l'esempio di riconoscere queste massime. Il Ministero delle finanze non accetta nessuna proposta di aumento nei bilanci o negli stipendii degli impiegati senza una precedente domanda dei capi responsabili di ciascuna Amministrazione. I capi dell'Amministrazione delle poste e degli altri rami

di servizio hanno proibito ripetutamente ai loro impiegati subalterni di presentare petizioni per ottenere aumenti di stipendio, pena il licenziamento dal servizio, senza trovare in Parlamento alcuna vera opposizione. Nel modo più logico e completo tale ritegno (dopo serie esperienze) viene esercitato nell'amministrazione delle finanze. Nessuna concessione pecuniaria può esser fatta altrimenti che su proposta e sotto la responsabilità dei Ministri della Corona. Nessuna concessione pecuniaria proposta dal Governo può altrimenti venire aumentata che dietro raccomandazione della Corona. Le proposte di nuove imposte o l'abolizione di imposte esistenti devono essere lasciate all'iniziativa del Governo. Queste massime sono riconosciute unanimemente dai partiti, dopo che gli uomini più notevoli, nella lunghissima esperienza fatta nella direzione degli affari dello Stato, e le classi dirigenti nella esperienza quotidiana delle amministrazioni locali hanno imparato a conoscere le esigenze fondamentali d'una buona amministrazione. Certo possono presentarsi perturbazioni anche nell'andamento regolare dei controlli amministrativi, anzi possono seguire errori per *corrupt, partial, oppressive motives*, nei quali anche un " Consiglio supremo „ della Corona trova l'occasione di esortare i capi responsabili all'esercizio del loro potere disciplinare: giammai però il controllore deve diventare agente, poichè con ciò cessa anche il controllo.

Le restrizioni personali oltremodo svariate imposte al Parlamento da numerosi *Precedenti*, antiche risoluzioni e recenti norme regolamentari (1), si fondano sul riconoscimento dei controlli amministrativi e giuridici, accanto ai quali i controlli parlamentari non possono avere che un carattere complementare. Basterà qualche esempio.

Il Parlamento non deve altrimenti " ingerirsi „, con risoluzioni od *orders*, nell'andamento ordinario dell'amministrazione, se non che allo scopo di esprimere un parere sull'opportunità di una determinata procedura o di una determinata massima della politica dello Stato (2).

La comunicazione delle notizie e la presentazione dei documenti si considerano, in generale, come discrezionali; e la Camera suole acchetarsi ad un'esplicita assicurazione del Governo che non può essere comunicata una notizia più ampia senza pericolo od inconveniente per il pubblico servizio. Può essere specialmente ricusata la presentazione di rapporti confidenziali degli impiegati dipartimentali ai loro capi, e ciò nell'interesse del servizio (3).

Il Parlamento non può dare a nessun impiegato esecutivo " istruzioni „, d'alcuna sorta relativamente all'esercizio del suo ufficio (4).

(1) Si vedano diffusamente esposte nella *Pratica parlamentare* di ERSKINE MAY (Bibl. di scienze politiche, serie I, vol. IV) e nell'opera di A. TODD, *Il Governo parlamentare* (ivi, vol. III).

(2) TODD, op. cit., pag. 237.

(3) TODD, pag. 252 e seg.

(4) TODD, pag. 255 e seg.

In materia di nomina e di licenziamento degli impiegati, il Parlamento non ha alcun diritto " d'ingerenza „, eccetto nei casi d'un abuso evidente ovvero d'una corruzione, se egli è chiamato ad intervenire coi suoi poteri di inchiesta (1).

Il Parlamento può esprimere la sua opinione sulla condizione delle singole amministrazioni, mediante " risoluzioni generali „, e raccomandare la proposta delle riforme più adatte a promuovere l'attività dell'amministrazione pubblica. Ma se vengano progettati mutamenti fondamentali, coi quali la Corona verrebbe spogliata de' suoi diritti di prerogativa, o i quali oltrepassino la legale sfera d'azione di un *order in council*, è opportuno presentare tali proposte sotto forma di un progetto di legge, per far partecipare l'altra Camera alla loro discussione (2).

Queste massime generali sono, del resto, precisate soltanto nei singoli domini dell'attività dello Stato, fondandosi sulle relazioni di legge e di regolamento, di amministrazione dello Stato e del *Self-government*, di controlli amministrativi e giudiziari che mutano in ogni materia a seconda della natura delle funzioni dello Stato.

La moderazione dei controlli parlamentari consiste, da un lato, sulla estrema specializzazione delle leggi amministrative e sulla vasta cerchia dei controlli giudiziari, dall'altro, sulla conoscenza pratica della necessità dell'unità e della continuità di qualsiasi amministrazione dello Stato, la quale ha perciò ottenuto, che i partiti parlamentari, fin dal 1782, nei 30 e più ministeri che si sono succeduti, sono stati in condizione di avere la direzione degli affari dello Stato. I partiti e le persone, che dirigono lo Stato hanno l'esperienza sufficiente per sapere fino a qual limite un governo dello Stato possa sopportare un controllo parlamentare, senza perdere l'autorità, la forza e la continuità d'azione necessarie. Le singole sfere dell'attività dello Stato presentano in questi rapporti aspetti così differenti, che tutti gli errori delle teorie costituzionali si fondano soltanto su generalità anti-giuridiche.

Relativamente alla trattazione formale, il controllo amministrativo apparisce:

1) Nella discussione delle petizioni dei privati e delle corporazioni, che possono essere indirizzate alla Corona sotto forme diverse per rimediare alle *grievances*. Se questo fu, nei secoli precedenti, lo scopo essenziale e la parte principale delle deliberazioni parlamentari, ciò però ha mutato completamente con la specializzazione della legislazione, col saldo ordinamento del servizio permanente e coll'estensione dei controlli giuridici. Le petizioni consumano ora una parte di tempo molto modesta del Parlamento, e, quando avvenga una deliberazione, si tratta di proposte *de lege ferenda*, le

(1) TODD, pag. 383 e seg.

(2) TODD, pag. 252 e seg..

quali, anche senza di ciò, sarebbero d'ordinario recate del pari alla deliberazione in forma di proposte dei Membri del Parlamento. Ove un ricorso speciale contro l'amministrazione degli esteri, delle colonie o contro l'amministrazione interna diventi argomento d'una discussione più profonda, non si tratta d'ordinario che di un appiglio, con cui l'opposizione al Governo cerca di porre una *quaestio status*. I Parlamenti, i quali devono occuparsi di affari grandi e numerosi, inclinano a trattare a cuor leggero coteste petizioni, come già si faceva nell'antica Dieta germanica, la quale poteva addurre minori circostanze attenuanti in proposito. Resta sempre la possibilità di portare alla discussione pubblica ogni singolo errore od abuso dell'amministrazione: valvola di sicurezza d'un tacito, ma importantissimo effetto (1).

2) Le proposte stesse (*motions*), che partono dai Membri del Parlamento, sono bensì ammesse senza molte formalità, ma hanno in pratica poca probabilità di successo, se non possono calcolare sul serio appoggio di uno o dell'altro partito. Le proposte, presentate dai così detti "membri indipendenti", vengono non di rado ammesse soltanto, per dare all'oratore un'occasione di parlare. La maggior parte di queste proposte si fanno di solito per invocare nuove leggi; alle volte danno occasione ad un'ampia discussione, che suole finire con una mozione, che il Governo sottopone al parere del Parlamento per avere il suo voto. Nei casi più importanti, può essere nominato un *select committee*, dal quale viene poscia proposta la redazione della mozione (2).

3) I *select committees* in uso per l'esame preliminare delle proposte abbisognano frequentemente di informazioni particolareggiate e profonde, per fare le proposte relative. Questo diritto di

(1) Le Camere germaniche, nel passaggio dallo Stato assoluto, avevano un'occasione propizia per la minuta trattazione delle numerose petizioni e dei ricorsi del paese. Siccome nel corso del tempo questa cerchia d'affari scemò e venne trattata alquanto leggermente, così questo in sé non è argomento di particolari ricorsi, ma solo una prova, che i controlli amministrativi e giuridici seguono il loro corso regolare.

(2) I *select committees* concorrono colle commissioni d'inchiesta della Corona, di cui abbiamo discusso più sopra (pag. 198 e seg.). L'oggetto dei *select committees* più circoscritti è stabilito rigorosamente da un *Order* della Camera e le informazioni si ottengono a forza, con sanzioni penali per *contempt* (quindi, d'ordinario, con l'arresto del ricsante). Queste Commissioni agiscono comunemente solo durante la sessione parlamentare e devono tenere le loro sedute negli intervalli delle quotidiane sedute delle Camere. Sui limiti costituzionali del diritto parlamentare si veda MAY, *Const. Hist.*, I, 880: "il Comitato può farsi presentare, per prenderne conoscenza, documenti speciali, può ordinare inchieste sul contegno degli impiegati dello Stato, può esprimere il suo giudizio sul modo con cui sono stati risolti o dovrebbero esserlo gli affari dell'amministrazione. Non ha però facoltà di far eseguire i suoi ordini e le sue istruzioni, relativamente ad atti d'ufficio, dai singoli impiegati. Esercita indirettamente la sua influenza sulla parte esecutiva non meno efficacemente, però solo mediante i ministri responsabili della Corona. Ha il diritto di consigliare la Corona stessa nell'esercizio delle sue prerogative, e dove il suo consiglio non sia accolto, sta in lui farsi accusatore o stringere i cordoni della borsa dello Stato".

informazione su rapporti effettivi, in quanto possa essere esercitato senza il diretto intervento dei tribunali e delle autorità subalterne e senza sentire i testimoni giurati, è stato preteso dai Parlamenti ed esercitato senza contestazione. Quando si tratti di dare un ordine amministrativo, vale la massima, che una proposta sia presentata prima al dipartimento competente perchè l'ordine sia dato. In quanto sia necessaria una notizia ufficiale, essa viene richiesta ai capi dipartimentali, non già alle autorità subalterne. Il diritto di chiamare testimonii giurati, è bensì attribuito dalla legge anche a queste Commissioni; ma ne è fatto uso soltanto per determinare le circostanze di fatto, che devono precedere i *private bills* per il conferimento di una concessione, con l'applicazione del diritto di espropriazione (1). Se la relazione della Commissione conduce ad una risoluzione preparatoria, il relativo capo dipartimentale suole, negli affari più importanti, suggerire la nomina di una *Royal Commission* o di una Commissione ministeriale per la più ampia preparazione di un progetto di legge, di un'ordinanza o di una istruzione generale. Anche in ciò suolsi rispettare l'iniziativa del governo (2).

4) La forma di proposte, *interpellanze*, è la più consueta per portare a conoscenza del Parlamento ed alla discussione pubblica gli errori che si commettono nell'amministrazione dello Stato, se anche, per lo più, senza la prospettiva di un diretto successo. È sempre indiscusso il dovere dell'interpellante di recare per tempo a conoscenza dell'amministrazione dello Stato il motivo e l'oggetto dell'interpellanza.

Sebbene questo controllo del Parlamento non appaia anche esteriormente molto importante, esso ha una certa importanza, come appendice dei controlli amministrativi più importanti e decisivi per la vita quotidiana (3).

§ 49.

II. Controllo generale del Parlamento coll'approvazione dei bilanci di previsione e dei conti consuntivi.

I gravi abusi dell'amministrazione finanziaria nel periodo degli Stuardi avevano costretto il Governo, sotto Carlo II (anno 1776), ad

(1) MAY, *Pratica parlamentare*, II, c. 5.

(2) TODD, pag. 243 e seg.

(3) I Regolamenti della maggior parte delle Camere tedesche hanno accettato le massime più importanti della procedura parlamentare inglese secondo la loro esperienza degli affari, senza darsi ragione più strettamente dei limiti delle competenze in particolare. [Si veda la mia prefaz. al vol. IV della "Bib. di scienze politiche", serie I, e le opere in esso raccolte].

accettare per la prima volta, nella concessione parlamentare, una "clausola di appropriazione", con cui vennero precisamente determinati gli scopi delle somme concesse e proibito agli impiegati di finanza di usarne per scopi diversi. Al principio del secolo XVIII, questo procedimento diventò regola con ben poche eccezioni. Siccome per lo innanzi l'impiego del denaro era unicamente di competenza dell'amministrazione dello Stato e veniva approvato con un *order* reale, secondo un piano generale proposto dall'Amministrazione delle finanze e veniva prescritto, come norma, alle singole amministrazioni, il Parlamento conseguì un diritto di cooperazione sostituendo il bilancio annuale agli *order* reali (nei limiti delle leggi) che erano stati sino allora la norma per le spese pecuniarie delle singole Amministrazioni.

Questo aumento di potere indebolì appunto di conseguenza il controllo parlamentare sulla finanza. Le "relazioni di fiducia", coi Ministri condussero a concedere le entrate con una facilità maggiore di quella si fosse mai usata per lo innanzi, mentre d'altra parte ben raramente venne cancellata alcuna delle spese proposte. Il diritto di approvare le spese venne esercitato per pochissime voci generali, le quali lasciano all'amministrazione margine agli "storni". Soltanto all'epoca nostra, il bilancio si specializzò, grado a grado, fino a circa 190 capitoli (*votes*). Nella maggior parte degli anni, le cancellazioni sono addirittura nulle; se pur hanno luogo, si limitano a piccole somme di un centinaio o di un migliaio di lire sterline per ufficii di nuova creazione, ovvero alle somme per nuove opere pubbliche o per fortificazioni. Il controllo dei conti esiste soltanto come una revisione contabile da parte del Ministero delle finanze.

Solo col *bill* di riforma elettorale seguì una trasformazione in vari sensi.

I. La cooperazione della Camera bassa nel fissare il bilancio delle spese dello Stato si fonda, come per lo innanzi, sulla base salda della costituzione, secondo cui l'ordinamento, stabilito dalla legge, vincola insieme il Parlamento ed il Governo del re. La base informativa delle deliberazioni in materia di bilancio si contiene, è vero, in una tabella delle entrate annue e delle spese nel loro complesso. Ma essa non è mai, nel suo assieme, argomento di una deliberazione; anzi, i voti sul bilancio si limitano alla parte variabile delle entrate e delle spese, alla parte, cioè che non è fissata dalle leggi. Le entrate della Corona per il demanio, le regalie ecc., secondo le leggi (*ordinary revenue*), come pure le imposte e i dazii, pure determinati per legge affluiscono quindi, in forza della legge, nella cassa dello Stato: il Parlamento concede soltanto la rinnovazione (ora sanzionata solo per un anno) delle *property and income tax* e due o tre voci della tariffa doganale (*thé*, surrogati del caffè, ecc.). Queste concessioni temporanee, dipendenti dall'assenso della Camera bassa, vengono accordate con leggi speciali di finanza, che, fin dal 1866, sono raccolte,

in seguito ad una controversia con la Camera alta, in una sola legge di finanza (1)

Le spese, stabilite in base alla legge, vengono assegnate con un semplice rescritto ministeriale sul fondo consolidato, precisamente come la dotazione della Corona, gl'interessi del debito pubblico, gli stipendii dei giudici e un certo numero di altre spese che hanno fondamento nella legge. Al contrario, le spese variabili (che, al presente, sono aumentate a più della metà delle spese complessive) formano oggetto di deliberazioni in quattro grandi gruppi: Esercito, marina da guerra, servizio civile e *Revenue Departments*. Queste ultime sono inserite soltanto dal 1854 nel voto delle spese, essendo state tolte fino allora le spese amministrative dei dazii, delle imposte e delle poste dalle entrate lorde. Però, mentre nel secolo XVIII, i voti si limitavano a pochissime grandi voci, il bilancio della spesa è diviso, sotto il Governo attuale, in 190 *votes* distinti. Ma anche questi comprendono, in gran parte, partite speciali straordinarie, mentre i bisogni regolari delle singole amministrazioni sono raccolti tuttora in partite molto grandi. In questa modesta specializzazione le somme approvate d'ordinario, non però di necessità, vengono comprese, alla fine della sessione, in un riassuntivo *Consolidated Fund Act*, che serve di norma obbligatoria all'amministrazione per l'anno finanziario.

II. Per far fronte preventivamente ai bisogni dell'amministrazione dello Stato, la cui necessità d'ordinario comincia al principiare dell'anno finanziario, è conferita al governo dello Stato l'autorizzazione di emettere buoni del tesoro per somme determinate. In conclusione però, nella legge comprensiva del bilancio, è riconosciuta l'autorizzazione definitiva, di impiegare i "residui", del fondo consolidato per l'anno corrente a coprire le spese accordate dai singoli *votes*. Il pareggio delle entrate e delle spese si raggiunge frattanto con deliberazioni di singole leggi finanziarie e sulla entità dei titoli delle spese (*Votes*).

Nella serie di queste deliberazioni parlamentari, ad ogni libera concessione *in thesi* si accompagna una critica altrettanto libera dell'amministrazione. Anche questo controllo, frattanto, è esercitato rispettando sempre i controlli giuridici ed amministrativi dell'amministrazione. E già vale per ciò la massima di accordare i mezzi necessari per l'amministrazione corrente; come pure il Parlamento ha riconosciuto in ogni tempo l'obbligo di fornire i mezzi per coprire le partite di spese da esso approvate (2). Tutte le deliberazioni

(1) La legge di finanza del 1882 si limita a 6 d. d'imposta sul reddito (ridotto al 3 1/2 d. per i fittavoli nella classe B) — 6 d. sul dazio del thé — 2 d. per libbra dei surrogati del caffè.

(2) Il primo esempio di una entrata dello Stato respinta dopo la rivoluzione si ebbe nell'anno 1767, quando fu concessa una *landtax* del quindici anzichè del venti per cento; il secondo esempio si ebbe nel 1783, in cui venne ricusata la

relative ai bilanci si reggono però sulla salda base della costituzione, per cui soggiacciono alle leggi del paese tanto il Parlamento quanto l'amministrazione ministeriale. Non si trova perciò nessun precedente, nel quale il Parlamento abbia tentato di diminuire, con le sue deliberazioni, entrate legalmente stabilite ovvero di rifiutare spese legalmente determinate. Egli è appunto perciò che non si poteva trattare mai, in generale, di un rifiuto dei bilanci. Una risoluzione sovente ripetuta sotto il ministero Pitt (1782) ha avuto in realtà una importanza diversa (1). Per lo stesso motivo nella pratica parlamentare e nella teoria del diritto non venne mai seriamente discussa la questione: quali giuridiche conseguenze possa avere il rifiuto di una legge del bilancio. Il rapporto fra legge, ordinanza e regolamento, la forza assolutamente obbligatoria della legge tanto per i sudditi quanto per il governo dello Stato, è il pernio di tutto il diritto costituzionale, in modo che nessun dubbio poteva esistere su ciò. I Ministri dovrebbero obbedire in questo caso alla legge, se la Camera bassa volesse prendere una deliberazione sul bilancio in opposizione alle leggi, ovvero col rifiuto dei mezzi pecuniarii, pretendesse di arrestare l'attività legale dei tribunali o delle autorità amministrative, ovvero abolire o sospendere, col rifiuto dei mezzi, le istituzioni legalmente esistenti (2).

esercitò al ministero Pitt; la terza nel 1816, col rifiuto di una rinnovazione dell'imposta sul reddito verso la fine della guerra francese. Dopo il *bill* di riforma si ebbe solo nel 1851 un rifiuto importante, essendo stata concessa l'imposta sul reddito per un anno, anziché per tre anni. Più tardi si sono presentati più spesso casi in cui non vennero accordate le concessioni richieste; però, quando si trattò di una divergenza sulla relativa opportunità di un sistema di imposta, non basta più a determinare un cambiamento di ministri.

(1) *May, Const. History*, vol. I, pag. 73-74.

(2) La così detta onnipotenza del Parlamento avrebbe forse potuto anche in Inghilterra, da duecento anni, minare la stabilità dell'ordinamento amministrativo ed i controlli giuridici dell'amministrazione, come è accaduto talora in Francia e nelle costituzioni dell'Europa meridionale. La convinzione, che l'esercizio del diritto dei bilanci non possa servire assolutamente che come un elemento di potere, per dominare direttamente con la maggioranza la temporanea amministrazione ministeriale, fonda in ultima analisi sull'intima coesione del corpo elettorale inglese, sulle elezioni dei deputati risultanti da corpi comunali uniti saldamente fra di loro, i quali, come associazioni obbligatorie, portano già in sé, nell'amministrazione autonoma, le funzioni e le consuetudini che si riscontrano in grande nell'amministrazione dello Stato.

Appunto perciò riesce assai difficile conseguire questo retto esercizio, quando manchino quelle condizioni preliminari. Fin dai tempi di Montesquieu, una conoscenza frammentaria del diritto amministrativo inglese aveva suggerito il concetto, che il Parlamento deva accordare ogni anno al Governo tutte le entrate e tutte le spese dello Stato, ciò che in seguito equivarrebbe al fatto, che, al principio di ogni anno finanziario, la maggioranza della Camera che accorda l'imposta debba accordare al ministero i pieni poteri per condurre gli affari dello Stato. Questo equivoco, che domina fino ad ora tutte le costituzioni dell'Europa meridionale, mette l'amministrazione dello Stato nelle mani di mutabili consor-

III. L'esame parlamentare dei resoconti finanziari sul seguito pagamento dei denari dello Stato erasi esercitato con la negligenza usata nel secolo XVIII, sino a che (secondo le deliberazioni delle Commissioni degli anni 1797 e 1822) si diede ai conti finali la forma determinata dagli Statuti del quarantaduesimo anno del Regno di Giorgio III, c. 70, § 4, del cinquantesimosesto anno del medesimo, c. 22, e del decimosettimo e decimottavo anno del Regno di Vittoria, c. 94, § 2, con cui fu accolta la distinzione dei *finance Accounts* in quattro sezioni, colla quale vengono presentati tuttora alla Camera bassa. L'approvazione era diventata frattanto un atto formale, in quanto mancavano nella Camera bassa le forze tecniche sussidiarie per la materiale revisione del conto e per l'esame degli allegati. Sollecitata dai *Reports on Public Money*s del 1856 e del 1857, venne istituita per la prima volta, nel 1862, una Commissione permanente della Camera bassa per l'esame dei conti dello Stato, con che si ritornava alla più antica forma della nomina delle " Commissioni di finanza „, secondo la proposta fatta dal Governo in unione ai Membri della Camera, i quali, in questioni di finanza, valgono quali " autorità principali „. A tal fine si nomina stabilmente il *Secretary of the Treasury*; gli altri Membri vengono nominati di anno in anno. A questa Commissione è ormai connessa la Corte dei conti, in virtù dell'*Exchequer and Audit Act* del 1866. Essa pubblica le sue relazioni sui conti consuntivi unitamente " all'informazione della Camera bassa „ in una doppia qualità, cioè anche come autorità sussidiaria della Camera bassa. In conformità alle istruzioni contenute nella legge del 1866, i conti di tutti i dipartimenti si devono ora esaminare secondo tre punti di vista:

- 1) Se i conti sieno giustificati dagli allegati ;

terie, rompe la continuità di tutto l'ordinamento amministrativo, rende impossibile un razionale piano finanziario e impedisce ai governi di rispondere al loro vero concetto giuridico ed ai fini riguardanti il benessere pubblico e la civiltà.

La massima della pretesa concessione annuale " di tutte le entrate e di tutte le spese „ da parte della seconda Camera venne sviluppata specialmente da Beniamino Constant con una logica così popolare, che valse anche in Germania, per qualche tempo, come massima generale del diritto " costituzionale „. In Germania si pronunciano, invece, nel modo più energico in senso contrario, tutti gli insegnamenti della storia. Le decisioni delle Diete degli Stati provinciali dopo la riforma dimostrano in ogni stadio, come la deformazione dell'ordinamento giuridico per caste poggiasse ovunque, in primo luogo, sulle arbitrarie e precarie concessioni di denaro, che gli Stati erano in grado di fare al monarca, e alle quali essi hanno annesso come condizione privilegi ingiusti. I più ingiusti privilegi della nobiltà e delle classi privilegiate delle città derivarono ovunque, nel territorio tedesco, dai *tacking bills* (dall'aggiunta di una concessione pecuniaria a condizioni eterogenee) — sistema che venne respinto, con tutta l'energia, dalla costituzione inglese. Tutte codeste questioni sono discusse per disteso, e in modo concatenato, in GRUNER, *La legge e il bilancio*, Berlino 1879, pag. 85-190 (in tedesco — trad. italiana con prefaz. di A. MESSADAGLIA, Firenze 1879).

2) Se le spese sieno state fatte con l'autorizzazione della competente amministrazione;

3) Se sieno fatte colla competente autorizzazione in corrispondenza all'*Appropriation Act* (1).

IV. A completare i controlli parlamentari servono le norme più ampie, già discusse più sopra dal lato amministrativo:

1) La limitazione della concessione di storni da un capitolo ad un altro. Con una clausola dell'atto di appropriazione, tale concessione venne accordata, fin dal 1846, solo per i bilanci dell'esercito e della marina, con l'approvazione del Ministero delle finanze; la corrispondenza relativa doveva essere presentata al Parlamento col prossimo bilancio annuale. Successivamente il rigore aumentò, perchè il Ministero delle finanze dà la sua approvazione provvisoria, e l'approvazione definitiva è riservata al Parlamento;

2) Il divieto del passaggio dei residui da un anno finanziario ad un altro, il quale, nella pratica precedente, era cagione di molti abusi. Fin dall'anno 1863, tutte le Amministrazioni vennero obbligate a consegnare i loro residui alla cassa dello Stato (Banca d'Inghilterra). Tutte le voci si riferiscono ora alle spese, che si dovranno pagare " nel corso dell'anno „, e sono affatto aboliti i *running balances*;

3) La formazione d'un fondo a disposizione o di anticipazione per le spese impreviste, di cui non c'era bisogno colla precedente rilassatezza nell'uso dei residui. Nel 1861, per la prima volta, su raccomandazione della Commissione del Bilancio, si formò un *Civil Contingencies Fund* limitato a 120.000 lire sterline. Il Ministero delle finanze è autorizzato a trarre da questo fondo quanto occorre " a coprire le spese impreviste per l'amministrazione civile interna, per la quale non è accordato fondo veruno „, od anche a coprire " le deficienze „ nelle voci ordinarie. Ogni anticipazione fatta da questo fondo deve però essere coperta nell'anno seguente dai rispettivi capitoli dei bilanci votati dal Parlamento. Nessun impiego, quindi, si considera come definitivo. Analogamente sussiste un *Treasury Chest Fund* per i prestiti a favore dei bisogni particolari dell'amministrazione coloniale.

(1) Qui i controlli amministrativi e parlamentari sono combinati, per cui bisognerebbe ripetere l'esposizione data più sopra a pag. 351. I decreti della suprema Corte dei conti passano prima al ministero delle finanze per esservi eseguiti od emendati; e ciò è avvenuto sino ad ora in modo, che sono stati accettati come " eseguiti „ in perfetto accordo colla Commissione del Bilancio eletta nella Camera. Fino ad ora si è trattato soltanto di richiamare l'attenzione sopra uno o sopra l'altro lato dell'esercizio finanziario. Le conseguenze giuridiche di un decreto non esaurito non sono enunciate espressamente. In ogni caso, non possono essere fornite dalla massima del diritto privato, che il mandatario deve un risarcimento se ha ecceduto nell'incarico avuto dal mandante, bensì nella massima di diritto pubblico, che la norma suprema dell'amministrazione ministeriale esiste nelle leggi e nelle ordinanze legali, e che possono essere usati i mezzi a ciò necessari.

V. Il controllo dell'Amministrazione del debito pubblico, infine, s'impernia sulla Commissione del debito pubblico, istituita già nel secolo XVIII unitamente alla formazione del fondo consolidato e della quale fa parte anche lo *Speaker* temporaneo della Camera nella sua qualità di Membro *ex officio*. Anche qui il controllo parlamentare riusciva in qualche maniera manchevole; soltanto con leggi recenti (24 et 25 Vict., c. 5; 25 et 26 Vict., c. 3; 29 et 30 Vict., c. 25, § 1) il Ministero delle finanze venne messo in modo efficace nell'impossibilità di aumentare parzialmente sotto qualsiasi forma, direttamente o indirettamente, il debito pubblico.

§ 50.

III. Controllo sussidiario: la responsabilità dei ministri.

L'ultimo e definitivo controllo eminentemente sussidiario — per il modo onde s'è formato e per lo scopo a cui tende — nei riguardi dell'amministrazione dello Stato è rappresentato dalla responsabilità giuridica dei supremi servitori della Corona, — la "responsabilità dei ministri", nella loro posizione storico-giuridica. La pratica giudiziaria inglese vieta in modo assoluto qualsiasi azione civile contro i "supremi servitori della Corona", perchè, con ciò, questi impiegati dello Stato sarebbero esposti ad una serie infinita di denunce civili da parte di tutti gli interessati malcontenti (1).

La procedura penale inglese dietro richiesta di un *private prosecutors* non viene ammessa per lo stesso motivo, perchè la suprema condotta degli affari dello Stato sarebbe così esposta ad una serie infinita di persecuzioni penali, e soggetta al controllo dei giudici di pace inquirenti e di un locale *Grand Jury* (2) affatto insufficiente a questo scopo.

Questa lacuna venne colmata col diritto d'accusa da parte del Parlamento, in virtù del quale la Camera bassa cominciò a sollevare, nella seconda metà del secolo XIV, le prime accuse penali per abusi di potere da parte dei membri del *Permanent Council* sotto forma del *presentment* di una grande giuria. Più tardi queste accuse, sotto la forma d'un procedimento di *rescritto*, vennero rinviate per la decisione al *Magnum Consilium* dei prelati e dei baroni, perchè i *Justitarii* dei tribunali supremi di quel tempo (nella loro qualità di assistenti e di consulenti del *Permanent Council*) non potevano esercitare l'ufficio di giudice sui loro colleghi più alto locati. Argomento d'accusa (come per ogni impiegato della Corona) era un abuso di potere per *corrupt, partial, oppressive motives*, giudicabile secondo le leggi e

(1) Broom, *Constitutional Law*, 1866, pag. 261 (vedi sopra pag. 378).

(2) Vedi sopra pag. 386, 387.

secondo l'ordinamento amministrativo del regno. Le anomalie delle decisioni derivarono soltanto dall'influenza di violenti passioni di parte. Le particolarità della procedura derivarono da ciò, che la forma rapida di un *presentment* mediante un giurì d'accusa e le forme della discussione che erano allora, anche senza di ciò, molto imperfette dovevano mutare logicamente per quelle corporazioni, che erano molto più numerose e composte ben diversamente d'un tribunale penale con *Judge and Jury*.

Le anomalie già introdotte in questa procedura, divennero anche maggiori nella consuetudine, che prevalse nel periodo dei Tudor, secondo la quale la procedura giudiziaria venne soppiantata da una forma abusiva di legislazione, dai così detti *bills of attainder*, che, sotto forma di leggi speciali, venivano deliberati da ambedue le Camere del Parlamento e ottenevano poi il consenso reale. La decisione diventò con ciò dipendente dalle maggioranze politiche e la procedura riuscì a tale deformità, che neppure si riteneva assolutamente necessaria un'audizione giuridica dell'accusato! L'abuso di questa interpretazione dispotica del sistema legislativo, specialmente sotto Enrico VIII, nel periodo degli Stuardi, riusciva ad una serie d'accuse altrettanto violente contro i favoriti del re. Siccome però si era dimostrata in questo tempo anche l'arma più acuta di difesa, il Parlamento non poteva decidersi ad abolire espressamente questa pessima forma di mettere i ministri in istato di accusa. Non venne più applicata; ma si conserva nell'arsenale dei mezzi parlamentari di difesa, in quanto si potesse trovare ancora un Parlamento, il quale, mettendo in disparte tutte le massime del diritto e della morale politica, potesse por mano a quest'arma.

Col cessare delle lotte costituzionali, scemò frattanto nella parte essenziale l'occasione di mettere i ministri in istato d'accusa. Con l'allargamento dei rimedi giuridici nel campo dell'amministrazione, con l'istanza d'appello ai tribunali, coll'abolizione di qualsiasi *jurisdiction* del Consiglio dei Ministri (*Privy Council*), cessarono quei maneggi, coi quali, nel secolo XVIII, i governi di Gabinetto avevano tentato di demolire i Parlamenti. Qualche lacuna, che ancora si poteva riscontrare venne tolta di mezzo, alla fine dell'epoca rivoluzionaria, nel modo più prudente, col *bill* dei diritti, anzi al di là del necessario. La possibilità effettiva di abusi di potere da parte dei Ministri era tanto rimossa, che, nel secolo XVIII, si presentano soltanto pochi casi staccati; anzi, negli ultimi cent'anni, i casi sporadici di accuse della Camera bassa si aggirano soltanto intorno a supposte malversazioni, non già intorno ad abusi di potere dei Ministri nelle loro singole amministrazioni. Lo sviluppo dei controlli amministrativi, giuridici e parlamentari è così completo, ha addentellati così profondi, e integrantesi così reciprocamente, che sorge perfino il dubbio, se e quando si possa ancora immaginare il caso di mettere i Ministri in istato di accusa.

Apparentemente la possibilità di un abuso di potere da parte dei Ministri resta ancora, forse, in due materie. La prima si riferisce al potere d'ordinanza, nel quale si può immaginare in *tesi* che i Ministri temporanei possano consigliare il re ad emanare ordinanze (p. e. contro la stampa e simili) contrarie alle leggi del Parlamento, od a sospendere le leggi. Ma non si comprende come, su questa via, si possa raggiungere uno scopo contrario alla costituzione, perchè, per via di ordinanze, non può essere più creata nessuna clausola penale secondo le Corti di giustizia, e i tribunali amministrativi decidono soltanto secondo le ordinanze costituzionali. Tutti gli atti contrarii alla costituzione, perpetrati ancora in questo senso nel periodo degli Stuardi, sono oggi impediti dal triplice vallo delle salde istituzioni giuridiche del paese.

La seconda materia d'un possibile abuso è rappresentata dall'amministrazione degli affari esteri, e dentro certi limiti dall'amministrazione coloniale, riguardo alle quali abbiamo i celebri precedenti di Earl Danby e di Lord Hafling — materie, che, in sostanza, non si possono limitare in base alla legge e rimangono perciò accessibili agli arbitrii d'un uomo di Stato (1). L'amministrazione degli esteri però è condotta in modo così immediato sotto gli occhi del monarca che, secondo un noto adagio di Solone, la ripetizione di questo caso non si contempla affatto.

In questa condizione di cose è evidente, che uomini politici ragguardevoli reputino, in generale, la responsabilità giuridica dei Ministri come un'istituzione antiquata e d'altri tempi. Ma come si può dire della maggior parte dei controlli dell'amministrazione dello Stato, la sua importanza si constatarebbe se si volesse levare questa pietra angolare dall'edificio dello Stato inglese.

Abbiamo con ciò terminata l'esposizione dei controlli amministrativi, giuridici e parlamentari, nella loro forma comprensiva, nei loro addentellati reciproci e nei reciproci complementi.

Con perseveranza indefessa, la legislazione parlamentare ha proseguita la massima già enunciata nel medioevo, " che all'individuo non può farsi ingiustizia, per la quale la costituzione non determini un mezzo di riparazione „. Il che vuol essere tuttavia inteso con molte distinzioni, fondate sulle esperienze delle amministrazioni di partito che si succedono le une alle altre. Il risultato finale, però,

(1) L'accusa contro Earl Danby s'aggravava intorno ad un tradimento contro la patria, commesso per impulso e sotto gli occhi di Carlo II. La sentenza di colpeabilità pubblicata allora, dopo la quale un ministro doveva essere responsabile non solo della legalità, ma altresì della *honesty, justice and utility* delle sue misure, ha il suo significato determinato nell'amministrazione degli esteri, non già per l'amministrazione generale del paese, cui viene riferita dagli scrittori politici.

è all'incirca quello celebrato da Lord Holt: " La costituzione inglese ha sapientemente distribuito tra le varie Corti la determinazione delle proprie competenze, ma non ha lasciato alcun suddito cui sia recato offesa, senza un adeguato rimedio, quando egli voglia servirsene in luogo adatto ", (1). L'autogoverno, le Assise colla giuria, i tribunali togati e la Camera Alta sono così intrecciate l'una all'altra, da sostenere il " conflitto ", contro tutte le forze del potere pubblico ed anche contro un governo parlamentare traviato dalle passioni di un partito dominante. Le istanze giuridiche di controllo, dopo lunghe e gravi esperienze, sono così ordinate in tutta la loro estensione, da ripartire sopra innumerevoli punti gli attriti tra potere e diritto su tutto l'organismo dello Stato. Le competenze sono determinate così sistematicamente da mettere la costituzione, l'applicazione delle leggi e delle ordinanze del diritto amministrativo, e l'interpretazione della costituzione nazionale, in condizione di completa indipendenza dal sistema dei Ministri temporanei. " La caratteristica fondamentale della costituzione inglese è che l'autorità amministrativa può eseguire le leggi in relazione ai cittadini solo dopo avvenuta la sentenza giudiziaria, eccettuato il caso, in cui si acchetino alla decisione dell'amministrazione ", (2). Questo è il lato più forte della costituzione inglese, la caratteristica fondamentale più nazionale, e perciò più difficilmente compresa in certi tempi e a certi popoli d'Europa.

APPENDICE. — Di primo acchito appare sorprendente, che precisamente lo Stato Prussiano si sia accostato di più, nell'ultimo decennio, a questa struttura dello Stato giuridico, che appunto lo Stato, il quale, ha sviluppata la sua parte esecutiva con energia senza riguardo alcuno, abbia perfezionato nell'ultimo decennio i suoi controlli giuridici con una accuratezza, che può sostenere il paragone del sistema inglese. Può apparire ugualmente sorprendente, che per lo appunto questo Stato abbia perfezionato l'autogoverno, mercè gli uffici onorarii, con una logica senza pari e lo abbia inserito nell'organico burocratico. Del che dobbiamo cercare il motivo anzitutto nel forte sviluppo dei partiti e dell'amministrazione di partito per le grandi opposizioni manifestate dalla composizione dello Stato e nella necessità risultante di più forti controlli giuridici dell'amministrazione fra loro connessi. Vi si aggiunga altresì la condizione particolare della campagna, l'asprezza degli elementi dello stato patrimoniale, la quale si opponeva al sistema d'una semplice rappresentanza di contribuenti, la confusione del sistema delle imposte comunali, il quale si opponeva al sistema dei *Boards* elettivi e costringeva da ultimo il legislatore a cercare il centro di gravità della nuova formazione nel lato

(1) *The constitution of England, has wisely distributed to several courts the determination of proper causes, but has left no subject in any case where he is injured, without his adequate remedy, if he will go to the right place for it.*

(2) Cox, *Commonwealth*, 851.

personale della vita comunale, dove soltanto si poteva trovare la fusione dei contrasti sociali. Appunto perciò queste riforme radicali sono partite dalle provincie orientali e trovarono un'opposizione nelle occidentali, tanto più dopo l'esempio del loro sviluppo. « Le singolarità delle provincie orientali poggiano precisamente sulla loro prosperità relativamente minore e sulla loro troppo lunga conservazione dello stato patrimoniale in separazione completa dalle città, isolate in virtù del loro sistema amministrativo e del loro sistema tributario. L'avversione dei nostri vicini occidentali ha reso, anzi, la nostra povertà una parola pungente — che noi accettiamo, forse nel senso col quale il Greco, superbo della sua coltura, infliggeva simile nome ai Macedoni sino alla fondazione del regno di Alessandro il Grande. La nostra parte occidentale somiglia al figlio di una ricca famiglia, il quale talora guarda alquanto dall'alto il compagno meno favorito dalla fortuna, e al quale sono state spianate meno facilmente le vie della vita. Favorita dalla natura, la parte occidentale ci sta di fronte con tutte le prerogative d'un antico paese civile, d'una prosperità maggiore, d'uno sviluppo precoce della società industriale e della sua civiltà, mentre la parte orientale era obbligata dalla sua povertà relativa a mettere la persona a servizio dello Stato, e sostituire con la forza personale e con un'amministrazione accurata, ciò che le era negato in beni di fortuna per agevolare ed abbellire la vita. Egli è perciò che la parte orientale della Germania, come iniziò il dovere personale del servizio militare, è pervenuta altresì ad una effettiva amministrazione autonoma, ed è possibile, che noi possiamo dare così a tutto lo stato germanico, una solidità che le teorie costituzionali e le autonomie locali non hanno potuto dare fin qui alla società. Che questo forte sviluppo della missione dello Stato, a prezzo di qualche singolarità, avvenga nelle altre parti, è una distinzione resa altrettanto invariabile », (1).

(1) GNEIST, *Per la riforma amministrativa prussiana* (ted.) Berlin, 1880, pag. 76.

PARTE SPECIALE

LIBRO III.

Le singole materie del diritto amministrativo.

LIBRO III.

Le singole materie del Diritto amministrativo.

CAPITOLO I.

AMMINISTRAZIONE DEGLI AFFARI ESTERI ⁽¹⁾.

- § 51. A. Diritto amministrativo degli affari esteri.
B. Organi amministrativi degli affari esteri.
- § 52. — 1. Ufficio degli affari esteri.
- § 53. — 2. Legazioni.
- § 54. — 3. Servizio Consolare.
- § 55. — C. Controlli amministrativi, giuridici e parlamentari.

§ 51.

A. Diritto amministrativo degli affari esteri.

Il diritto storico della monarchia inglese, come si venne formando dalla conquista normanna, è conservato, in questa materia, nel modo più completo, quale parte principale delle " prerogative reali ", e come permanente diritto consuetudinario (*common law*), il quale, secondo la dottrina giuridica inglese, si considera fino ad ora immutato. Vi hanno influito, complessivamente, le seguenti circostanze.

Nel mutamento dinastico del 1688 non v'era alcun diretto motivo di restringere le prerogative della Corona rispetto all'estero; si trat-

(1) La divisione della parte speciale in XI capitoli è stata già determinata, nell'esposizione della legislazione amministrativa del secolo XIX, data più sopra al § 14, come corrispondente alla presente condizione della legislazione. La recente unificazione delle leggi amministrative si connette bensì alla formazione storica degli uffici, ma non trascura l'intento di giovare alla prosperità ed alla civiltà dello Stato presente. Siccome questi uffici dello Stato si formano, in modo abbastanza uniforme, secondo la civiltà moderna, questa divisione si adatta anche ai sistemi del diritto amministrativo tedesco, salve le divergenze di cui tratteremo separatamente.

tava piuttosto in quel tempo di impedire le usurpazioni nel governo del paese, contro le quali appunto era diretta la "dichiarazione dei diritti".

Nei tempi immediatamente successivi, la direzione degli affari esteri nelle mani di Guglielmo d'Orange, esperto uomo di stato, era sembrata anzi interamente soddisfacente. Ma nei tempi susseguenti della regina Anna, e colla successione al trono della dinastia d'Annover, il buon senso mostrava ai Parlamenti, come, tra le forti oscillazioni dei partiti di allora e gl'intrighi della politica, non fosse opportuno lasciare direttamente le relazioni coll'estero in balia delle deliberazioni parlamentari.

Quando, infine, negli ultimi decenni del secolo XVIII, l'alternarsi dei governi di parte riuscì più misurato e tranquillo, le relazioni coll'Irlanda, colle Indie Orientali e colle Colonie erano diventate così complicate, che il senso pratico degli uomini di Stato, al pari di quello della Nazione, conoscevano bene come la materia delle convenzioni dello Stato e dei negoziati con le potenze estere sia poco adatta ad una discussione pubblica nei Parlamenti e ad una diretta azione dei partiti parlamentari sulle misure e sulla scelta del personale; come anzi questi poteri, per avere la necessaria stabilità, meglio si dovessero affidare ad una mano sola, che, per la suprema dignità dello Stato e per lo stesso interesse familiare della dinastia, fosse costretta ad avere continuamente riguardo agli interessi dello Stato all'estero. Le stesse considerazioni pratiche prevalsero a tale riguardo anche nell'imitazione americana della costituzione inglese, di sottrarre cioè al Congresso dei rappresentanti eletti dal popolo la conclusione delle convenzioni internazionali, affidando queste funzioni al Presidente sotto il controllo esclusivo del Senato.

Da questi punti di vista vengono ripetute tuttora — come in vigore secondo il *common law* — le massime, che Blackstone espone come "prerogative della Corona riguardo all'estero", (*Prerogatives of the Crown with regard to foreign concerns*) (1). Il re, in questa materia, è il "delegato", o il rappresentante del suo popolo. Ciò che è fatto per autorità regia, con riguardo alle potenze straniere, è atto dell'intera nazione (2). Questa massima è giustificata opportunamente dai principii del diritto internazionale, avvegnachè nessuna potenza straniera può trattare altrimenti che col sovrano rappresentante della volontà popolare; come pure per evidenti motivi di uti-

(1) L'esposizione di Blackstone (I, 252-261) viene accolta con pochi mutamenti anche nei più recenti trattati, come in BOWYER, *Const. Law.*, 157-160: STEPHEN, *Commentaries*, vol. II, c. 6, pagg. 463-474 ed altri. L'esposizione di CHITTY, *Law of Prerogative*, 1820, pagg. 39-44, s'addentra più nelle particolarità pratiche.

(2) *What is done by the royal authority with regard to foreign powers, is the act of whole nation.*

lità, imperocchè precisamente per questa materia è necessario " un potere energico, che agisca con rapidità, discrezione e segretezza (1).

I diritti inerenti a questa prerogativa sono i seguenti:

1) Il *diritto di legazione*. — Il re, quale rappresentante del popolo, ha egli solo il diritto di inviare ambasciatori agli Stati stranieri e ricevere presso di sè ambasciatori, senza distinzione di grado o di titoli ufficiali. Questo diritto della Corona può essere esercitato però, con l'approvazione del sovrano ed in suo nome, dai vice-re e dai governatori generali, come avviene effettivamente nei possedimenti delle Indie orientali.

2) La *conclusione dei trattati e delle alleanze* con gli Stati e coi principi esteri. — " Nessun trattato è obbligatorio se può essere violato da qualsiasi autorità superiore. Qualunque trattato il re possa adunque concludere, nessun altro potere nel regno ha il diritto di sospenderlo, di opporvisi, o di dichiararlo nullo, salva la responsabilità dei ministri interessati „.

3) Il *diritto di guerra e di pace*. — " Si avrebbero i più gravi inconvenienti, se si volesse accordare a singole persone l'esercizio del diritto di guerra. Il dovere della tutela giuridica, quindi, è affidato esclusivamente allo Stato. L'Inghilterra non può mai essere in guerra, se non coll'autorizzazione del sovrano, che, solo, venne rivestito dalla costituzione di queste alte prerogative „. Dal diritto della dichiarazione di guerra deriva anche il diritto di concludere la pace (2).

4) Il *diritto di rappresaglia e di ritorsione*, usato già nella forma di *Letters of Marque and Reprisal*, da lungo tempo fuori di uso e sostituite ora dalle lettere di cattura (*Kaperbriefe*). Vi si connettono il diritto e il dovere della Corona di sostenere i reclami dei sudditi inglesi all'estero, secondo le massime del diritto delle genti (3).

(1) CHITTY, *Prerogative*, pagg. 39, 40.

(2) Solo una restrizione speciale, riguardo alla possibile unione personale della Corona con una sovranità territoriale germanica, è stata aggiunta dall'Atto sulla successione al trono (*12 et 13 Will., III, c. 2*), per cui, " nel caso che la Corona pervenisse in avvenire a qualche persona, la quale non fosse nativa d'Inghilterra, la Nazione non può essere obbligata a prendere parte ad una guerra per la difesa dei possedimenti, i quali non fanno parte della Corona d'Inghilterra, senza il consenso del Parlamento „.

(3) [*La giurisdizione inglese all'estero*, — quale era regolata da numerosi atti, venne unificata nel 1870 (*An act to consolidate the foreign Jurisdiction Acts, 53 and 54 Vict., c. 37*). Essa comprende non solo i *Foreign Jurisdiction Acts* del 1843, 1865, 1866, 1875, 1878) i *Merchant Shippings Acts* del 1854, 1867, e gli *Admiralty Offence Acts* del 1849, 1860, ecc., ma altresì il *Foreign Tribunals Offence Act* del 1859, i *British e Foreign Laws Apertainment Act* del 1859 e 1861, il *Fugitive Offenders Act* del 1881, l'*Evidence by Commission Act* del 1885, l'*Act for more effectually punishing offences against the laws relating to the slave trade* del 1876 ecc.

L'espressione *Foreign jurisdiction* comprende i casi in cui i tribunali residenti sul territorio dell'Impero britannico sono competenti per i fatti avvenuti fuori di questo territorio, come pure i casi eccezionali in cui i tribunali inglesi possono

5) Il *diritto di accordare salvocondotti e passaporti*. — È in massima riconosciuto il diritto dello Stato, di adottare misure restrittive per l'ammissione di stranieri. "D'altro canto, la mancanza di ospitalità sarebbe una vergogna per una nazione. I sudditi di tutte le nazioni, che vivono in pace colla Corona, hanno, secondo le leggi inglesi, il permesso di entrare liberamente nel Regno. Gli stranieri sono sotto la protezione del re, finchè la loro nazione rimanga in pace con la nostra e finchè si comportino tranquillamente. Una maggiore protezione giuridica in tempo di pace ed una determinata protezione giuridica in tempo di guerra erano garantite, secondo la più antica consuetudine, dai liberi salvocondotti, la cui validità (15 *En. VI*, c. 3; 18 *En. VI*, c. 8; 29 *En. VI*, c. 2) era stabilita da un decreto col gran suggello, registrato dalla cancelleria. In loro luogo sono subentrati, in certo modo, i passaporti conferiti sotto il *signet* reale o in forma di *licenses* dagli ambasciatori inglesi all'estero (1).

6) Alle prerogative, enumerate da Blackstone, si aggiunse poi la *nomina e l'ammissione dei Consoli*, le cui funzioni sono ampliate

sedere in territori stranieri, come in Turchia, nella Cina, al Giappone ecc. Cfr. G. C. LEWIS, *On foreign Jurisdiction and the Extradiction of Criminals*, Londres. 1859. S. M. può avere questa giurisdizione in paese estero *by treaty, capitulation grant, usage and sufferance* ecc. (trattato, capitolazione, concessione, uso, tolleranza od altri mezzi legali). Trattasi di reati commessi da sudditi inglesi in alcuni Stati. od in cuore, o ad una certa distanza dalle coste (cfr. per ciò l'*Act to regulate the law relating to the Trial of Offences committed on the Sea within a certain distance of the Coasts of Her M. Dominions*, 41 e 42 *Vict.*, c. 73), o perpetrati o preparati nel Regno e compiuti altrove. Cfr. anche il *Foreign Juris. Act* del 1878, 41 e 42 *Vict.*, c. 67.

[Il *British Settlement Act* del 1887 (50 e 51 *Vict.*, c. 54), regola i territori sui quali si sono stabiliti sudditi inglesi, senza che vi sia un governo civile, e che sono o possono diventare possedimenti di Sua Maestà. La legge estende i poteri di S. M., per provvedere al Governo di questi territori. Secondo l'art. 2, S. M. potrà dare a questi territori le leggi e le istituzioni, ed istituirvi le Corti che saranno necessarie. Potrà delegare i suoi poteri (art. 3) ad una Commissione di tre membri o più nella colonia, dando comunicazione al Parlamento di questa delegazione; infine S. M. può conferire ad una Corte dei possedimenti britannici i poteri giurisdizionali civili o penali, di prima istanza o d'appello, relativi agli affari d'un *settlement* inglese].

(1) Il diritto di prestare idonei fideiussori, introdotto precariamente per gli stranieri al tempo della guerra con la Francia, è stato poco usato. L'*Alien Removal Act* (11 *Vict.*, c. 20) rinnovato dal Parlamento d'anno in anno, si limita ad un diritto generale del segretario di Stato e del governatore dell'Irlanda, di espellere gli stranieri e, nel caso di opposizione, di farli arrestare, salvo ricorso al *Privy Council*. La legge non può essere applicata alle persone al di sotto dei 14 anni, nè agli stranieri i quali abbiano fissata la loro dimora in Inghilterra tre anni prima della pubblicazione della legge, e cessa d'esser in vigore al termine della sessione parlamentare immediatamente successiva. — La dichiarazione, prescritta (6 et 7 *Will. IV*, c. 11) per gli stranieri che entrano nel Regno, con l'obbligo della esibizione di un passaporto, manca di sanzione penale ed è caduta in dissuetudine. [CHITTY, *Statutes*, cont. by LELY, 1885, p. 155, nota y].

e definite da recenti leggi speciali e da alcune disposizioni del *Merchant Shipping Acts* (1).

Il rapporto tra legge, decreto e regolamento si svolge in questa materia, scostandosi da tutte le altre, nel modo seguente:

I. La *legislazione* mostra, in questa materia, una insolita riserva. Determinata dagli interessi dello Stato in rapporto cogli altri Stati, l'amministrazione degli affari esteri risolve i casi speciali, a seconda dei tempi e delle circostanze. Certo, sussistono limiti giuridici anche in questa materia; ma essi poggiano sulle massime supreme del diritto delle genti, che possono venire dichiarate dagli Statuti parlamentari, ma non possono essere positivamente mutate (2), come, in massima, dichiararono anche i tribunali inglesi. Più sorprendente per la pratica tedesca, è che non occorre un assenso del Parlamento per la conclusione dei trattati, nè una ratifica dopo la conclusione di essi. Anche il diritto di cessione dei domini mercè un trattato dello Stato, rientra nelle prerogative della Corona, come avvenne colla cessione delle isole Jonie mercè il proclama del 1854. Un decennio più tardi alcuni punti, specie di diritto privato, furono ordinati con una legge per la prima volta (27 Vitt., c. 77).

Soltanto quando la prerogativa in materia d'affari esteri entra anche nel campo dell'ordinamento giudiziario, del diritto privato e del diritto penale (*lex terrae*), sono stati reputati necessari Statuti parlamentari anche in questa materia.

Già l'atto per regolare gli uffici e gli assegni dei consolati (6 Geo. IV, c. 87) accorda ai consoli il diritto di compiere certi atti notarili, di accogliere giuramenti e di rilasciare documenti pubblici (*affidavit*) con la stessa azione giuridica come se fossero rilasciati dai "tribunali", o dalle autorità competenti nell'interno del paese.

I *Consular Marriage Acts* del 1849 e del 1868 autorizzano il personale dei consolati inglesi a concludere matrimoni con effetto giuridico-civile, e regolano la forma delle pubblicazioni di matrimonio, delle opposizioni e della registrazione (3).

(1) [Nella seduta del 2 aprile 1886 l'on. Mc. Laren presentò alla Camera dei Comuni una mozione per creare agenti diplomatici all'estero incaricati di consacrare i loro sforzi esclusivamente allo sviluppo del commercio britannico. La mozione fu ritirata, ma è certo che l'esempio dato dalla Germania e da altri Stati non tarderà ad essere seguito dall'Inghilterra].

(2) STONY, *Conflict of Laws*, c. 2.

(3) [Questi due atti, al pari del *Marriage Act* del 1890 e del *Foreign Marriage Act* del 1891, sono stati sostituiti all'atto sui matrimoni dei sudditi inglesi all'estero (*an act to consolidate enactments relating to the marriage of British Subjects outside the United Kingdom*, 55 e 56 Vict., c. 23). Questo atto determina le condizioni per la validità dei matrimoni contratti all'estero tra sudditi inglesi, o tra un inglese ed uno straniero, le formalità necessarie, gli atti che devono esser presentati e compiuti. Secondo l'art. 12, 2, sono ufficiali di stato civile per cotesti matrimoni: gli ambasciatori e i funzionari da essi designati come ufficiali di stato civile nella loro residenza; i consoli inglesi, e qualsiasi governatore, alto

Gli *Extradition Acts*, unificati nel 1870 (33 e 34 Vict., c. 52), regolano l'azione dei tribunali e delle autorità riguardo ai numerosi trattati di estradizione conclusi con potenze estere (1). Ognuno di questi trattati entra in vigore con un *Order in Council*, da pubblicarsi nel *Bollettino Ufficiale* e da presentarsi al Parlamento perchè ne prenda conoscenza. Ogni singolo trattato entra però in vigore soltanto colle condizioni, riserve e qualifiche determinate per decreto reale. Tribunali ed autorità devono accertarsi che la domanda di estradizione non abbia per oggetto un reato politico, e che questa restrizione sia rispettata dall'autorità che la presenta (2).

Gli *Slave Trade Acts*, unificati nel 1873 (36 et 37 Vict., c. 88), danno facoltà agli ufficiali militari, della marina, delle dogane, ed ai governatori di perquisire tutte le navi sospette di fare la tratta degli schiavi, sotto l'osservanza delle modalità stabilite nei trattati coi singoli Stati, ed autorizzano i tribunali dell'Ammiragliato od i misti ad applicare le pene comminate dalle leggi, alla confisca ed al pagamento dei premi e delle spese (3).

commissario, residente ufficiale consolare, od altro ufficiale specialmente designato da leggi. S. M. in Consiglio può determinare speciali condizioni, sanare certe irregolarità, e specialmente limitare o regolare i poteri degli ufficiali di stato civile inglesi all'estero. Per ambasciatori s'intendono anche i ministri e gli incaricati d'affari; per consoli, anche i consoli generali, vice-consoli, proconsoli ed agenti consolari].

(1) [Si veda KIRCHNER F. J. *L'extradition*, recueil renfermant in extenso tous les traités conclus jusqu'au 1 janvier 1888 entre les nations civilisées et donnant la solution précise des difficultés qui peuvent surgir dans leur application. London 1888. — L'Inghilterra ha trattati d'extradizione coi seguenti Stati: Austria, Belgio, Brasile, Danimarca, Francia, Germania, Haiti, Italia, Lussemburgo, Olanda, Salvador, Stati Uniti d'A., Spagna, Svezia e Norvegia, Svizzera, ecc. L'ultimo trattato coll'Uruguay è del 1891.

(2) Se la proposta è fatta da un agente diplomatico estero, dev'essere diretta ad un segretario di Stato, il quale trasmette il suo ordine ad un giudice di polizia della metropoli per l'emanazione del mandato d'arresto. Però, su proposta di un *private prosecutor* qualunque giudice di polizia o di pace può emanare un ordine d'arresto contro lo straniero ricercato; ma in questo caso si deve fare un rapporto ad un segretario di Stato ed attendere un certo tempo entro cui deve essere presentata la requisitoria per l'extradizione. Nella discussione verbale dinanzi al giudice di polizia o di pace si deve stabilire, secondo le massime ordinarie di procedura, se esista un motivo sufficiente per l'arresto; però, anche in questo caso, può essere ammessa una prova documentata, assunta dinanzi a tribunali esteri. Rimane del pari riservato allo straniero un ricorso presso il tribunale supremo secondo le norme dell'*Habeas Corpus Act*. In nessun caso l'extradizione può avvenire prima che sieno decorsi 15 giorni dall'ordine d'arresto. L'atto supplementare del 1873 (36 et 37 Vict., c. 60), conferisce un'autorizzazione generale ai giudici di polizia e di pace, su requisitoria od ordine emanato da un segretario di Stato, di assumere prove e citare testimonii con mandato di comparizione.

(3) La proposta della soppressione della tratta degli schiavi fu portata la prima volta alla Camera bassa nel 1788 da Wilberforce. Nel 1804 passò per la prima volta in quella Camera il *bill* relativo, che però cadde nella Camera alta. Nel 1805 fu proibita, con un *Order in Council*, la tratta degli schiavi nelle Colonie.

Sotto svariati punti di vista, la recente legislazione relativa ai *Merchant Shipping Acts*, nel regolare i rapporti della Marina mercantile, ha meglio determinate le singole funzioni dei Consoli (1).

Corrispondentemente alla massima del diritto finanziario, secondo il quale le tasse di ufficio, come le imposte, abbisognano del consenso della Camera bassa, furono determinate per legge (6 *Geo. 4, c. 87*) le tasse consolari, abolita l'esazione delle tasse a mezzo degli impiegati ed autorizzata la Corona a nominare consoli stipendiati ed a vietare ai Consoli britannici l'esercizio di imprese commerciali proprie (2).

Le leggi parlamentari più recenti, che assicurano agli impiegati civili pensioni fisse, toccano anche la materia del servizio diplomatico e consolare (32 e 33 *Vict., c. 43* ecc.) (3).

Dovunque, però, la legislazione ha sempre cura di non inceppare la libera azione del Governo nell'intavolare e concludere trattati con potenze straniere.

Il 25 marzo 1807 passò, finalmente, il *General Abolition bill* in tutte e due le Camere. Nel 1810, la tratta degli schiavi fu punita come *felony*, colla deportazione. — Nel 1824 si unificarono tutte le leggi sulla tratta degli schiavi comminando la pena di morte, cui, dal 1837, si sostituì nuovamente la deportazione a vita. — Il 15 giugno 1815 fu concluso un trattato generale per la soppressione della tratta degli schiavi, come appendice all'atto del Congresso di Vienna. In seguito si ebbe una lunga serie di trattati supplementari tra l'Inghilterra e gli Stati Europei ed extra-Europei più o meno efficaci. Più importante ancora fu l'atto, col quale, nel 1834, fu riscattata e abolita la schiavitù nelle Colonie britanniche verso il pagamento di 20.000.000 di lire sterline (3 e 4 *Will. IV, c. 73; 1 Vict., c. 19*). Da allora fu continua l'attività del Ministero nel sorvegliare l'esenzione di quelle leggi, nell'esercizio del diritto di perquisizione e nel conferire i premi per la cattura di navi che trasportano gli schiavi, per i quali il Parlamento continua ad accordare somme ragguardevoli. Per i tempi più recenti confronta il *Report of Lords Committee on the best means for the final extinction of the African Slave Trade* del 1849, e le notizie pubblicate nelle annuali relazioni parlamentari sulla condizione della tratta degli schiavi.

[Per parlare soltanto degli ultimi anni, si vedano i documenti seguenti: Documenti sul commercio degli schiavi nell'Africa orientale, 1890-91, *Parl. Pap.*, C. 6373, LVII, 1057; Protocollo ed atto generale della Conferenza di Bruxelles e dichiarazioni annesse, ivi, C. 6049, L. 41; Atto generale della Conferenza di Bruxelles 1889-90, ivi, C. 6048, L. 1; L'applicazione della legge sugli schiavi alla Costa d'Oro, ivi, C. 6854, LVII, 919; Trattato col R. d'Italia per la soppressione della tratta degli schiavi in Africa, Londra, 14 sett. 1889, ivi, 1890, C. 5901, LXXXI, 753; Decreto del sultano di Zanzibar contro la tratta, 1 agosto 1890, ivi, 1890-91, C. 6211, LVII, 1099; Documenti relativi all'abolizione della schiavitù nel Nyasaland, ivi, 1892, C. 6699, LXXIV, 511; Trattato colla Spagna per la soppressione della schiavitù in Africa, ivi, 1892, C. 6592, XCV, 735].

(1) [Si veda per ciò al Capo VII, dove si terrà parola anche delle ultime riforme di questi atti].

(2) [Per la determinazione degli assegni e degli onorarii dei consoli si veda il *Consular salaries and fees Act*, del 21 luglio 1891, del quale parleremo più innanzi].

(3) [Si veda anche il *Superannuation Act* del 14 agosto 1884, 47 e 48 *Vict. c. 48*, per estendere taluni poteri conferiti dal *Superann. Act* del 1873; si vedano anche le annuali relazioni sulle pensioni presentate al Parlamento].

II. La materia dei decreti reali (*ordinanze*) è discretamente estesa per le relazioni della sovranità estera, in seguito alla posizione già ricordata nel diritto delle genti. « Dove l'esecuzione di massime di diritto delle genti non si trova esclusivamente nel potere del Governo britannico, siffatte leggi non sono mai definitivamente emanate dal Parlamento » (1). Siccome le questioni giuridiche internazionali non sono di competenza esclusiva del « re nel Parlamento », ma dipendono dal diritto delle genti — per quanto varie ed oscillanti — le ordinanze di questo genere sono considerate come ordinanze esecutive di un diritto delle genti fondato sulla consuetudine o su trattati dello Stato. Che se in materie di questa specie viene emanato un atto parlamentare per evitare reclami, esso contiene soltanto autorizzazioni generiche, affidando ogni esecuzione nei particolari agli *Orders in Council*. Le ordinanze di blocco seguono per lo più con *orders in council*; le ordinanze per il conferimento di lettere di corsa sono emanate ora come *Orders in Council*, ora come Atti parlamentari. L'istituzione periodica di tribunali delle prede avveniva anticamente con nomine regie (*Commissions*); la stabile istituzione dei tribunali delle prede seguì però per legge (27 et 28 Vict., c. 25). Anche le leggi sul commercio degli schiavi contengono un'autorizzazione assai generica di emanare *Orders in Council* su questo argomento.

III. Di competenza dei *regolamenti ministeriali* sono le norme pel servizio diplomatico in particolare, e del servizio consolare su vasta scala. Nei tempi più recenti venne comunicato al Parlamento il testo dei regolamenti (*Regulations*) riveduti dal segretario di Stato Conte Granville, con cui si determinano l'ammissione al servizio diplomatico, l'esame e la graduazione dei segretarii di legazione in I^a, II^a, III^a classe e l'ufficio degli impiegati diplomatici. Assai accurati sono i regolamenti pel servizio consolare, comuni agli impiegati appartenenti al servizio interno dello Stato.

APPENDICE. — Nelle antiche condizioni dello Stato germanico, il sistema dei trattati internazionali aveva un significato diverso che per l'Inghilterra, perchè, nel sistema dei singoli Stati tedeschi, dovevano essere regolati in forma di trattati internazionali una serie di bisogni nazionali e di rapporti giuridici che toccavano le più importanti materie dell'amministrazione interna dello Stato. Questo valeva per le numerose convenzioni (*Cartell-conventionen*) di estradizione per i disertori, per gli accordi sulle stazioni stradali (*Etappenstrassen*) col relativo onere dell'acquartieramento; per i trattati di libero domicilio e per la repressione del vagabondaggio; per le convenzioni sui passaporti ecc.; per i trattati sull'esecuzione delle sentenze dei tribunali ecc.; e soprattutto per l'amministrazione commerciale in cui, in luogo della legislazione commerciale e daziaria, subentravano trattati di naviga-

(1) HOB. COX, *Commonwealth*, 1863, pag. 470-472).

zione e di dogana. Alla legislazione venne così vietato di mutare le leggi daziarie senza il consenso degli altri Stati; contemporaneamente l'amministrazione daziaria andò soggetta ad un reciproco controllo degli Stati dell'Unione. In questa maniera veniva sottratto ai Parlamenti una gran parte del bilancio.

Di fronte a tale importanza dei trattati internazionali, lo Statuto costituzionale prussiano era indotto a riservare l'assenso dei Parlamenti ai trattati di commercio e ad altri con cui vengono imposti obblighi o pesi ai cittadini od allo Stato, prerogativa molto più ampia di quelle del Parlamento inglese.

Questa larga, ambigua interpretazione poteva però preparare al Governo dello Stato seri imbarazzi tanto all'estero quanto all'interno, mentre non era in grado di togliere l'inconveniente principale. Quei rapporti internazionali tolsero alla legislazione del paese l'unità necessaria ad uno Stato costituzionale. La fondazione della confederazione germanica ha fatto cessare, in qualche modo, l'inconveniente di questi trattati, in quanto dichiarò la maggior parte dei rapporti internazionali argomento di legislazione nazionale (Art. 2, 4). Contemporaneamente s'impondeva anche al diritto di consenso dei Parlamenti un limite evidente (Art. 11 della costituzione dell'impero tedesco), che oltrepassa di molto i limiti mantenuti in Inghilterra ed in America e non è certo senza inconvenienti per una grande Potenza, che ha complicati rapporti esteri. Gli Stati contraenti esigono un diritto di controllo reciproco sull'esecuzione di questi trattati, che dà occasione a frequenti reclami per esecuzioni inopportune. Conflitti di questa specie solo il potere di ordinanza può comporre, mentre l'esecuzione determinata dalle leggi del paese non può essere mutata senza l'assenso delle Camere. Rifiutata che fosse, sorgerebbe una contraddizione fra i doveri dello Stato provenienti dai trattati verso l'estero ed i diritti costituzionali della legislazione interna. Anche nelle costituzioni del continente dovrebbe, quindi, essere ammesso un limitato esercizio del diritto di ordinanza per i trattati dello Stato e gli obblighi internazionali, secondo le esperienze dell'Inghilterra e dell'America, e come si richiede specialmente per una grande potenza.

B. *Gli organi amministrativi degli affari esteri.*

§ 52.

L'ufficio degli esteri, " Foreign Office ,

Corrispondentemente al carattere del governo personale, l'amministrazione degli affari esteri non è affidata ad alcuno degli antichi uffici costituzionali, i cui diritti erano limitati dalla *common law* e dalle leggi del Parlamento. Nel periodo dei Tudor, questi affari erano

di consueto trattati in persona del re, con un Consiglio di gabinetto (*Secretary*). Questa consuetudine continuò sotto gli Stuardi, dopo che frattanto il Consiglio di gabinetto, con un *Principal Secretary of State*, aveva preso il primo posto nella serie degli impiegati.

Nella più antica direzione degli affari da parte del *Privy Council*, quando il carattere di Consiglio di Stato e di Ministero era ancora confuso, il *Council* era abituato a prendere dapprima, nelle questioni importanti, una deliberazione preliminare, cioè, che sovra un determinato argomento "dovevano essere osservati i trattati con una potenza estera". Questa deliberazione doveva essere rimessa, per mezzo del *privy seal*, al lord cancelliere, il quale conferiva, sotto il gran suggello, al segretario di Stato l'incarico (*Commission*) di trattarne.

Nell'epoca degli Stuardi, queste materie si cominciarono a trattare in modo confidenziale tra il Sovrano e i Ministri, riuniti sotto quella denominazione di Gabinetto, che lasciò dai tempi di Carlo II così cattiva fama.

Ma sotto Guglielmo III prevalse un ottimo indirizzo degli affari esteri, in una forma confidenziale, corrispondente alla natura loro, e così continuò secondo la persona del monarca, nelle epoche seguenti. Seguendo l'antica forma, anche gli stipendii degli ambasciatori si stanziarono sul bilancio personale del re, più tardi sul fondo consolidato, indipendentemente da un voto del Parlamento. L'accumularsi degli affari rese necessaria, nel secolo XVIII, la nomina di due segretarii di Stato, i quali vennero considerati, in ogni tempo, quali membri del Consiglio dei Ministri, con diritto di voto. Nel 1782, quando si verificò una ripartizione più sistematica dell'amministrazione, il segretario di Stato per gli affari esteri si separò da quello dell'interno e delle Colonie, senza dividere però rigorosamente le rispettive attribuzioni. Questa divisione degli affari era piuttosto amministrativa, di guisa che ogni segretario di Stato poteva assumere senz'altro le funzioni dell'altro. Anche sotto questa forma, la direzione personale di questi affari da parte del monarca rimase immutata, e venne esercitata, specie da Giorgio III, in forma molto più efficace (1).

(1) Il segretariato di Stato comprende la parte mutabile dell'amministrazione centrale, le cui competenze non vengono determinate a bella posta più minutamente dalle leggi. Tutti i segretarii di Stato sono nominati ugualmente col suggello manuale (*signet*), e la loro cerchia d'affari comprende tutti quegli oggetti i quali non erano riservati in modo speciale ad un antichissimo ufficio costituzionale della Corona. Non sono quindi divisi fra l'amministrazione finanziaria, la commerciale, l'amministrazione del demanio, la forestale, l'amministrazione della marina da guerra, della Chiesa, ecc., furono bensì, presentemente, l'organo col quale si collegò, a tenore degli affari, il recente diritto amministrativo, tanto all'interno quanto nelle Colonie. A ciò si connetteva il fatto, che anche certi uffici, ora in parte antiquati, sono rimasti comuni ai segretarii di Stato, in particolar modo la nomina dei corrieri di gabinetto, *Queens Messengers*.

In sèguito alla condotta autoritaria di Lord Palmerston, si sollevò una viva contestazione sulla questione, fino a qual punto il capo di una Amministrazione possa dare spiegazioni in materia di affari esteri senza l'approvazione della regina e l'assenso del Consiglio dei Ministri. Nel discorso della Corona del 3 febbraio 1851 venne però riconosciuto d'accordo, che " per ogni atto importantissimo, nel quale è compromessa la Corona, si deve ottenere anzitutto l'approvazione del Sovrano. Secondo il giudizio del presidente del Consiglio, Lord John Russell, " il segretario di Stato non può manifestare simili idee senza l'approvazione della Corona e l'assenso del Consiglio dei Ministri, specie se fossero l'espressione della parte avversa alla politica del non intervento deliberata dal Gabinetto „ Col licenziamento del Ministro venne allora riconosciuta espressamente la prerogativa della Corona di dirigere personalmente tale politica: sebbene il licenziamento, a dire il vero, non abbia impedito poi l'entrata di Lord Palmerston in una posizione ancora influente di Ministro (1).

Da questa direzione personale degli affari deriva altresì, che molte funzioni degli affari esteri possono essere esercitate anche da altri impiegati dello Stato per incarico del sovrano. Per l'organo principale rimane sempre il *Foreign Secretary*, colle cinque funzioni seguenti corrispondenti all'enumerazione, data più sopra, delle prerogative della Corona nei rapporti coll'estero:

1) Quale organo dei *trattati colle potenze estere*, il *Foreign Secretary*, introduce gli ambasciatori accreditati presso il sovrano e comunica personalmente coi rappresentanti delle Potenze estere in Inghilterra. Riceve, d'altro canto, le relazioni e i dispacci degli ambasciatori inglesi, degli agenti e dei consoli all'estero e tiene la corrispondenza con loro. È ammesso il diritto d'una corrispondenza personale tra gli ambasciatori e la persona del re. Incombe specialmente al Ministro la tutela giuridica, che si deve accordare secondo l'uso agli agenti diplomatici stranieri, nonchè la conservazione dei loro privilegi e delle loro immunità legali in Inghilterra (2).

2) La conchiusione dei *trattati dello Stato* non avviene esclu-

(1) Confronta su questo argomento ERSKINE MAY, *Storia cos.* [e meglio MC CARTHY, *History of our times*, vol. II]. — Nel fondo questa controversia era determinata dalle ostilità di allora contro il principe consorte come consigliere della Regina e dalle divergenze personali tra questi e Lord Palmerston. Il riconoscimento del diritto della Regina di conoscere personale ed approvare tutte le deliberazioni importanti prese nell'ufficio degli affari esteri, ci richiama, per il suo carattere indeterminato, all'ordinanza prussiana del 27 ottobre 1810, colla quale il re si riserva di conoscere ed approvare tutti gli atti importanti dell'ufficio degli affari esteri.

(2) La corrispondenza corrente fra il ministro degli affari esteri e le potenze straniere segue di preferenza sotto forma di note d'informazione, con lo scopo prevalente, " di esporre alle potenze estere i motivi degli atti governativi, di impedire i dissensi e la rottura delle relazioni amichevoli e di promuovere, per quanto è possibile, mediante queste ultime, gli interessi del paese „

sivamente mercè l'ufficio degli affari esteri. I trattati di commercio e di navigazione sono negoziati frequentemente dall'ufficio del commercio; i trattati postali, dall'ufficio generale delle poste; i trattati coloniali, dai governatori; gli armistizii, le capitolazioni, lo scambio dei prigionieri, dagli ufficiali che hanno un comando, — tutti nella loro qualità di organi delle prerogative reali. Anche gli ambasciatori inglesi all'estero possono essere incaricati di negoziare certi trattati. La *commission* a ciò conferita è, però, munita del sigillo a mano del Ministro degli affari esteri, del sigillo privato del *Lord Privy Seal*, del gran sigillo del lord cancelliere, e quindi soggetta al controllo del Consiglio dei Ministri. Quale funzione permanente, incombe al Ministro l'esecuzione dei trattati per la soppressione della tratta degli schiavi. L'esecuzione dei trattati per l'estradizione dei delinquenti è affidata invece al Ministro dell'interno (1).

3) Le *dichiarazioni di guerra ed i trattati di pace* si pubblicano sotto forma di *Orders in Council*, quindi con la cooperazione di tutto il Ministero. I trattati preliminari sugli armistizii e i trattati di pace possono essere conclusi, però, anche da comandanti militari ovvero da altri agenti (2).

4) Le *lettere di cattura* — subentrate alle antiche *Letters of Marque and Reprisal* — sono di competenza dell'amministrazione dell'ammiragliato. All'opposto, incombe al Ministro degli affari esteri la protezione dei sudditi britannici all'estero, l'esame dei loro ricorsi, la richiesta di appoggi o di soddisfazione, colla procedura, spesso troppo lunga, dei reclami. Un sotto-segretario di Stato conferisce specialmente la legalizzazione della firma, necessaria spesso nelle controversie giuridiche; nel caso, però, in cui si tratti della verifica della firma d'una autorità locale dello Stato, la legalizzazione di un sotto-segretario di Stato del dipartimento dell'interno deve precedere quella del dipartimento degli esteri (3).

(1) La conclusione dei trattati non si effettua, in alcun tempo, esclusivamente dal *Foreign Secretary*; anzi, specialmente i trattati di commercio e di navigazione sono negoziati frequentemente dall'ufficio del commercio. La preparazione dei trattati importanti dello Stato può avvenire anche nel Consiglio dei Ministri; ma le misure esecutive rimangono poscia affidate al *Foreign Secretary*.

(2) Per le decisioni relative alla guerra ed alla pace nel *Privy Council*, confronta CHITTY, *Prerogative*, 43, 44. La questione della necessità d'una formale dichiarazione di guerra è affermata, dopo Ugo Grozio, da BLACKSTONE, I, pag. 258, il quale ritiene necessario un proclama reale, perchè possano essere incominciate le operazioni di guerra. Secondo alcune autorità più recenti, la formale dichiarazione di guerra non è più ritenuta necessaria, CHITTY, 44.

(3) Sulle *Letters of Marque and Reprisal*, confronta CHITTY, *Prerogative*, 40-42. Nei tempi recenti, durante una guerra, l'Ammiragliato venne autorizzato a conferire *Commissions* per la cattura di navi straniere, determinando in modo più rigoroso la condanna della nave catturata, salve però le prerogative reali, in virtù delle quali, per esempio, una nave catturata può essere liberata fino alla condanna. Senza la così detta lettera di cattura, una nave straniera predata, secondo

5) Il Segretario degli esteri accorda i *passaporti ministeriali* ai sudditi nati o naturalizzati; i passaporti vengono accordati abbastanza facilmente verso il pagamento d'una piccola tassa (7 s. 6 d) alle persone conosciute od ai viaggiatori raccomandati da persone conosciute o dalla firma di una banca (1).

6) A questi affari diplomatici si aggiunge l'*amministrazione dei consolati*, la quale si fa sempre più importante per lo sviluppo e le crescenti esigenze del commercio. I consolati sono rimasti congiunti all'ufficio degli affari esteri, perchè la corrispondenza politica non si poteva separare dalla corrispondenza politico-commerciale. Per il conferimento delle istruzioni e per la corrispondenza coi consoli, occorre tuttavia un accordo col Ministero del Commercio.

Per la direzione centrale di questi affari, v'è un dipartimento ministeriale dipendente dal Segretario di Stato (2); dipartimento, che, nei

il diritto di regia prerogativa, sarebbe proprietà della Corona. Gli Atti parlamentari relativi o gli *Orders in Council* trasferiscono questa proprietà della Corona ai cittadini, allo scopo di eccitare la guerra tra i privati.

(1) I passaporti sono collegati, in Inghilterra, a quanto stabilisce la *Magna Charta* nei riguardi del cambiamento di domicilio da parte dei mercanti stranieri. La condizione insulare e l'importanza gradatamente crescente degli interessi commerciali non hanno mai consentito che in Inghilterra si ritenessero come assolutamente obbligatori i passaporti. L'*Alien Registration Act* (6 et 7 Will. IV, c. 11) riguarda solo una registrazione facoltativa degli stranieri che arrivano in Inghilterra, di cui non sogliono curarsi i viaggiatori.

(2) Il bilancio dell'ufficio degli affari esteri rappresenta, nei *Civil Estimates*, (*Parl. P.*, 1880, vol. XLV, pag. 84) la Classe II, n° 5; e comprende, quali impiegati superiori: Un *Secretary of State* (5000 Ls.); quattro *Under Secretaries* (1500-2000 Ls.); un *Chief Clerk* (1250 Ls.); sette *Senior Clerks* (700-1000 Ls.); un *Librarian* (1000 Ls.); un *Superintendent of the Treaty Department* (831 Ls.); in tutto, 106 impiegati con 45.981 Ls. di spesa per il personale. Vi si aggiungono ancora dodici corrieri di Stato per il servizio degli esteri con 400 Ls. e le spese di viaggio. Le spese del servizio diplomatico e consolare formato la separata Classe V, n° 1 e 2 del bilancio (ivi, XLV, pag. 366-388). Il servizio diplomatico costa 202.910 Ls.; il servizio consolare, 240.167 Ls.: vi si aggiungano il bilancio delle pensioni nella Classe VI, n° 18, ed alcune voci speciali per premi per la cattura delle navi che esercitano il commercio degli schiavi ecc. Il bilancio complessivo degli affari esteri ascende, in cifra rotonda, a 500.000 Ls.

[Nel bilancio del 1892-93 sono iscritti 124 funzionarii per 49.149 Ls. così suddivisi:

1 Segr. di Stato . . .	5000	10 Bibliotec. ed Archivisti	
1 Sottos. " . . .	2000	di 1 ^a , 2 ^a e 3 ^a classe .	100-500
1 " " . . .	1500	Soprintendente dei trattati	700-1000
2 Assint. sottos. . . .	1500	1 ^a Assistente " " . .	550-650
1 Segr. capo . . .	1000-1250	4 Segretari " " . .	100-650
5 Segr. anziani . . .	900-1000	1 Interprete orientale . .	400
7 Segr. assistenti . . .	700-800	16 Segretari	70-250
20 Giovani Segr. di 1 ^a .	200-600	1 Segr. Ufficio passaporti	350
4 " " di 2 ^a . . .	100-200	1 Segr. partic. del Minist.	400
1 Bibliotec. ed Archiv. .	700-1000	1 Vice-segr. " " . .	250
1 " assistente . . .	550-650	1 Consulente legale . .	1000

Si aggiungano 10 corrieri in servizio all'estero con 400 Ls. e 8 all'interno con

tempi precedenti, aveva a lato di questo, come di qualunque altro segretario di Stato, un solo sotto-segretario parlamentare di Stato ed un solo sotto-segretario permanente di Stato. Negli ultimi anni, il cumulo degli affari ha condotto alla nomina di due altri direttori ministeriali permanenti, *Assistant Under Secretaries*. Sotto la direzione degli impiegati principali, il personale d'ufficio occupa, in questo Ministero, una posizione di fiducia alquanto elevata. Secondo una recente ripartizione (1), gli affari ministeriali erano divisi in 14 sezioni, ciascuna sotto la direzione di un *Chief Clerk* o di un *Senior Clerk*. Un *Senior Clerk* regge l'amministrazione dei consolati nella sua qualità di *Superintendent of Consular Service*, colla firma di un sotto-segretario di Stato. La struttura relativamente semplice del dipartimento si manifesta nella scarsa estensione degli affari, che, però, in sostanza, sono più importanti che in molti altri dipartimenti.

Importante è altresì il *Patronage* del Ministro degli affari esteri. Corrispondentemente alla sua cerchia d'affari, propone alla Corona la nomina di tutti gli ambasciatori britannici, di tutti gli agenti e di tutti i consoli, e controfirma i *warrants* per la loro nomina. Quale personale ulteriore si collega perciò al dipartimento il ragguardevole personale delle ambasciate (§ 53) e quello dei consolati (§ 54). Invece, colle amministrazioni composte di uffici comunali distrettuali e locali, il dipartimento degli affari esteri non ha alcuna relazione, e quindi, il sistema del *Selfgovernment* in generale, nulla ha da fare con questa materia.

Interessanti comunicazioni sull'andamento degli affari, nell'ufficio degli esteri, furono date da Lord Palmerston nel *Report on Salaries del 1850*, pagg. 45-82. La maggior parte degli affari ministeriali si riduce alla corrispondenza diplomatica, al ricevimento, alla registrazione, all'analisi ed alla compilazione dei dispacci. Il numero dei dispacci spediti era salito, nell'anno 1829, a 10.760; il numero di quelli spediti nell'anno 1849, a 30.735. Per la natura confidenziale degli affari, ha luogo una scelta, in special modo diligente, degli impiegati d'ufficio, particolarmente in rapporto alla fiducia personale. Gli impiegati entravano, in quel tempo, come alunni e si impraticavano ulteriormente mercè l'esercizio continuo degli affari, senza distinzione tra *Intellectual Clerks* e *Manual Clerks* (2). I sotto-segretarii non

150 a 200 Ls. oltre a 6500 Ls. per spese di viaggio, e 575 Ls. per spese diverse. In tutto 56.204 Ls.

[La spesa pel servizio diplomatico è di 238.388 Ls.; pel servizio consolare di 218.459; pei servizi nell'estremo oriente (Cina, Giappone, Siam) in parte a carico del bilancio indiano, 75.050 Ls.; pei servizi relativi alla vigilanza contro la schiavitù, 5.643 Ls. La somma rimane sempre di circa 500.000 Ls. *Parl. Papers, Account and Papers, Estimates for civil services, for the year ending 31 march 1893*. LIII, pag. 99 (113), e 393 (405) e seg.].

(1) *Parl. Papers*, 1860, n° 156.

(2) *Papers on Civil Service*, 1855, pag. 348. [Nel bilancio del 1891-92 hanno però

hanno alcun segretario privato, perchè si procura che la trattazione degli affari sia affidata ai capi di divisione (1). Il sotto-segretario di Stato parlamentare e il sotto-segretario permanente si sono divisi gli affari per regioni; al secondo è però riservato tutto quanto riguarda il personale del Ministero. Una disposizione circostanziata è dedicata alla questione sull'opportunità dello scambio tra gli uffici di *Clerks* nel Ministero e di *Attachés* alle ambasciate; scambio che, presentemente, ha luogo periodicamente ed in generale si è conservato.

L'importanza del *patronage* politico nell'ufficio degli affari esteri è molto limitata (2). Il sistema delle promozioni nel Ministero è bene determinato (3). I *Queen's Messengers* mandano i loro rapporti (4); essi formavano, in origine, una specie di corporazione di corrieri di gabinetto per il segretariato di Stato preso nel suo insieme. I corrieri destinati al servizio degli affari esteri, *Queen's Foreign Service Messengers*, vengono nominati alternativamente dai tre segretari di Stato. Precedentemente era a ciò provveduto col servizio privato di persone scelte; ma, fin dal 1824, si cominciarono ad impiegare nel servizio degli esteri persone con requisiti alquanto più elevati, e si richiese un esame nelle lingue straniere. Nei tempi più recenti vennero impiegate anche persone di classe superiore, specie ufficiali dell'esercito o della marina. La telegrafia ed il miglioramento del servizio postale hanno scemato il bisogno d'un speciale servizio di corrieri; in conseguenza di che si ebbe a poco a poco una diminuzione in questo personale.

Le spese elevatissime del servizio diplomatico, in causa delle quali il prelevamento degli stipendii degli ambasciatori seguiva sul fondo consolidato per voto annuale del Parlamento, hanno determinato, negli anni 1870-72, discussioni molto circostanziate su tutta la materia degli affari esteri. In forma anche più particolareggiata furono esaminate le varie questioni da una Commissione d'inchiesta della Camera bassa nel 1870 (5). Questa Commissione ci porse un materiale oltremodo copioso colle deposizioni testimoniali dei diversi capi amministrativi, Lord Malmesbury, Sir. E. Giorgio Elliot, Earl Derby, Earl Clarendon, Sir E. Lytton Bulwer, Edm. Hammond ed altri. Speciale interesse presentano i regolamenti ministeriali più antichi, resi di pubblica ragione pel servizio diplomatico nel 1862 e nel 1866 (6);

un segretario privato ambedue i sotto-segretari di Stato, il permanente ed il parlamentare].

(1) *Report on Misc. Exp.*, I, 154. Un esatto ragguaglio nei rapporti del personale del Ministero è dato dal *Report on Diplomatic Service*; 1861, *Index* pag. 521, 522.

(2) Confronta nella predetta inchiesta le *Questions*, 2113-17, 2127, 2699.

(3) Confronta l'*Index*, pag. 540.

(4) *Ivi*, pag. 540.

(5) *Parl. P.*, vol. VII, pag. 279-918.

(6) *Ivi*, pag. 734-743.

la legge americana del 18 agosto 1856 sul servizio diplomatico e consolare (1). Sulle condizioni del personale troviamo, fra altre (2), una comunicazione, secondo la quale 50 membri del servizio diplomatico su 120 appartenevano a famiglie nobili. L'indice di queste testimonianze dà notizie di ogni ramo più importante dell'amministrazione, sull'ordinamento delle legazioni estere più importanti, ed in particolare, su quanto riguarda gli *Attachés* (3), esami, nomine, promozioni, stipendi. — Queste notizie si trovano anche in documenti più recenti (4), con proposte di riforme e con ulteriori assunzioni testimoniali. In seguito alle proposte fatte dalla Commissione, venne emanato poco dopo il regolamento del Conte Granville, del 16 dicembre 1872, per l'ordinamento del servizio diplomatico (§ 53).

§ 53.

B. 2. Il servizio diplomatico, " *Diplomatic Service* „.

Gli ambasciatori sono gli organi di comunicazione ufficiale del potere dello Stato all'estero e costituiscono un numeroso personale del *Foreign Departement*. Essi sono *ministerial officers* " nel servizio degli esteri „ e vengono considerati, anche nella disciplina d'ufficio, secondo questo punto di vista. I loro gradi e titoli sono quelli in uso nell'attuale diritto internazionale, dai quali non si è mai inteso di scostarsi in Inghilterra. I mutamenti del personale negli ultimi anni derivano dalle economie, in minima parte si devono all'esempio degli altri Stati, che doveva essere ricambiato. In seguito alla proposta speciale fatta alla Camera bassa nel maggio del 1864, il personale comprendeva in generale i seguenti gradi, tuttora mantenuti:

1. La prima classe è formata da sei ambasciatori, *Ambassadors* (da 6000 a 10.000 Ls.), per le *Embassies* di Francia, Russia, Austria, Italia, Turchia e Germania, con un ragguardevole personale d'ambasciata. I diritti onorarii dell'ambasciatore, nella sua qualità di rappresentante della persona e della dignità del Monarca, il diritto dell'udienza personale, della precedenza e via dicendo sono quelli consueti al diritto internazionale.

2. La seconda classe è formata da 23 *Missions*, accreditate presso le altre potenze europee e presso gli Stati Uniti, Brasile, Messico, Repubblica Argentina, America centrale, Marocco, Persia e Giappone. La divisione in due classi del bilancio, introdotta precedentemente in questo gruppo, venne in seguito abbandonata. Questi posti sono occupati regolarmente da " un inviato straordinario e ministro plenipo-

(1) *Ivi*, pag. 769.

(2) *Ivi*, pag. 717.

(3) *Ivi*, pagg. 547, 570, 595, 602, 611.

(4) *Parl. P.*, 1871, VII, pag. 197-500.

tenziario „; nella Repubblica Argentina e nelle Repubbliche dell'America centrale da un “ ministro plenipotenziario „, nel Marocco da un *Minister resident and Consul General* (con stipendio da 2000-8000 Ls.).

3. La terza classe è rappresentata da 8 *Chargés d'affaires and Consuls General*, accreditati presso le repubbliche dell'America del nord e dell'America centrale e in Amburgo (1200-2000 Ls.); come pure da 4 *Political Agenciens* in Egitto, Tunisi, Bucarest e nelle isole Sandwich, occupate da un *Agent and Consul General* (1000-1800 Ls.). Questo terzo gruppo misto fa parte quindi contemporaneamente del corpo consolare (1).

Quando, dopo lunghissime discussioni incidentali in seguito ad una risoluzione della Camera bassa nell'anno 1869 (22 et 23 Vict., c. 43), anche gli stipendii degli ambasciatori e dei segretarii di legazione vennero trasferiti dal fondo consolidato alle concessioni annuali del Parlamento, si sono effettuati grado grado alcuni mutamenti. Vi sono al presente, secondo il *Civil Service Estimate* del 1880-81 (2):

(1) La poca chiarezza di questa parte del bilancio aveva suggerita una proposta speciale (*Parl. P.*, 1864, vol. XXXII, pag. 323-332), in seguito alla quale è dato lo specchio più comprensivo di tutte le spese di ogni singola legazione, con tutto il personale secondario degli ecclesiastici, dei medici, interpreti (*Dragomans*), addetti militari (*Military Attachés*), *Clerks*, inservienti, con stipendii e competenze determinate. Nel *Return*, n° 2, vengono distinte le spese dei palazzi d'ambasciata, delle pigioni, le spese di riparazione, di arredamento e di trasferta, le spese effettive di ufficio; nel n° 3 le spese delle missioni speciali. Questo specchio data dal tempo, nel quale gli stipendii delle ambasciate erano ancora stanziati sul fondo consolidato. Ma, a complemento di ciò, il Parlamento accordava allora, nella classe V 99,221 Ls. per le ambasciate e per i consolati di nuova formazione nella Cina, nel Giappone e nel Regno di Siam, 37.000 Ls. per spese d'ufficio, stipendii per il clero delle ambasciate, gli interpreti, gli *Attachés*, i *Clerks*, i medici e per varie spese, e 30.000 Ls. per missioni speciali, ecc.

(2) [Nel bilancio del 1891-92, classe V, troviamo le spese seguenti, che diamo unite per i due servizi:

1. Servizio diplomatico.		2. Servizio consolare.	
Stipendi ed assegni	175.988	Stipendi ed assegni	124.751
Indennità	4.900	Spese d'ufficio, ecc.	63.288
Viaggi in serv. pubb. e missioni	19.000	Posta e telegrafo	11.750
Corrieri	2.700	Servizi speciali e viaggi . . .	10.840
Posta e telegrafo	16.100	Varie	7.850
Stipendi in Cina	9.000		218.479
Altre spese	10.700		
3. Servizi in Cina.		4. Servizi in Giappone e Siam.	
Stipendi ed assegni	45.905	Stipendi e assegni	16.228
Guardie	457	Guardie	395
Viaggi e missioni.	2.700	Viaggi e missioni.	1.400
Servizio medico	1.520	Altre spese	2.882
Altre spese	3.558		20.905
	54.140		

(Segue)

- 6 *Ambassadors* (7000-10.000 Ls.);
- 12 Inviati straordinari e ministri plenipotenziarii (2000-6000 Ls.);
- 8 Ministri residenti e consoli generali (*Minister residents and Consuls General*) (1200-2000 Ls.);
- 6 Incaricati d'affari (*Chargés d'affaires*) (300-1250 Ls.);
- 32 *Second Secretaries*;
- 12 *Third Secretaries* (1).

La nomina degli ambasciatori non è vincolata ad una *patent*; ma d'ordinario ottengono qualche " documento „ per la loro legittimazione (2). I formulari attuali delle *commissions* vennero stabiliti per consuetudine amministrativa. Tanto gli stipendii quanto le pensioni degli ambasciatori e dei segretarii di legazione iscritte nei bilanci, esistevano *ab antico* sul fondo consolidato e furono stanziati per legge (2 et 3 *Will. IV*, c. 116), in una somma complessiva, di 203.510 Ls.: le pensioni da conferirsi dovevano però essere ridotte di tal guisa, che l'ulteriore spesa complessiva per le pensioni e per gli stipendii non oltrepassi le 180.000 Ls. Quando per tale stanziamento si richiese il voto annuale del Parlamento (22 et 23 *Vict.*, c. 43), queste limitazioni sono cessate.

Secondo il bilancio, ogni ambasciata ha un *Secretary of Embassy*,

[Il personale diplomatico è così distinto:

1. — 7 Ambasciatori, con 8000-9000 Ls. (Austria, Francia, Germania, Italia, Russia, Spagna, Turchia).
2. — 16 Inviati straord. e ministri plenipot. con 3000-5000 Ls. (Argentina, Belgio, Brasile, Danimarca, Grecia, Giappone, Messico, Marocco, Olanda, Persia, Portogallo, Rumania, Serbia, Svezia, Svizzera, Stati Uniti).
3. — 9 Ministri residenti e consoli generali, con 750-2000 Ls. (Baviera, America centrale, Cile, Colombia, Equatore, Persia, Sassonia, Siam, Uruguay).
4. — 3 incaricati d'affari con 500-1200 Ls. (Coburgo, Darmstadt, Montenegro).
5. — 2 agenti speciali in Bulgaria, con 1500 Ls. ed in Egitto con 5000 Ls.

A questi si aggiungano: un Commissario pel Danubio (500 Ls.) un inviato straord. e Ministro plenipot. in Cina (5500 Ls.); ed inoltre:

32 *Second Secretaries*.

17 *Third Secretaries*.

[In quell'anno si ebbero altre spese supplementari: 5000 Ls. di telegrammi per gli affari della Cina e dell'America, 7000 Ls. per la *Behring Sea Commission*, 2000 Ls. per la Commissione pei confini anglo-portoghesi in Africa; 2000 Ls. per gli studi della ferrovia da Mombasa al lago Vittoria, ecc. ecc.]

(1) Confr. *Parl. P.*, 1880, *Estimates*, cl. V, n° 1, vol. XLV, pag. 382-388. È aggiunto un nuovo inviato per l'Italia in luogo della legazione precedente. L'ambasciatore per la Cina dipende da un bilancio speciale, ed è in parte retribuito su bilancio delle Indie Orientali. Vennero poi aggiunti i segretarii di legazione di II^a e III^a classe, in luogo dei precedenti *Attachés* iscritti nei bilanci straordinarii. Si risparmiano alcune legazioni minori; si è esitato tuttavia ad abolire temporaneamente le legazioni alle singole Corti germaniche. — Una specificazione delle attribuzioni militari (*Military and Naval Attachés*), delle ambasciate, si trova nei *Parl. P.*, 1879, vol. XXXIX, 437.

(2) *СНУТТ*, *Prerogative*, 40.

ed ogni legazione un *Secretary of Legation*, che rappresentano l'ambasciatore o l'inviato nei casi d'impedimento e fanno ogni anno al Ministro un *Commercial Report* sulle condizioni commerciali del paese dove risiedono, parallelamente alle relazioni commerciali dei Consoli. Oltre a questo segretario ordinario d'ambasciata, le legazioni maggiori avevano una volta uno o più *Attachés*, in parte stipendiati e in parte no, che funzionavano da segretarii di legazione e da alunni. Il concorso al servizio diplomatico era frattanto aumentato in guisa, che nel 1861 più della metà degli *Attachés* funzionavano senza stipendio. Gli *Attachés* più anziani vennero aggiunti poi alle ambasciate maggiori in qualità di *Second Secretaries*, con uno stipendio inscritto nel bilancio. Anche gli altri *Attachés* ottennero, più tardi, dopo quattro anni di servizio, il tenue stipendio di *Clerkship* ed il titolo di *Third Secretary*; per questi il Parlamento concede ogni anno una somma speciale (1).

Un vasto riordinamento del servizio diplomatico si è compiuto conforme alle proposte della Commissione d'inchiesta della Camera bassa, mercè il regolamento del 16 dicembre 1872 (2).

Gli aspiranti ai posti di *attaché* devono avere di regola dai 20 ai 26 anni e sostenere un esame dinanzi alla "Commissione per gli esami di Stato", nel quale devono dar prova di conoscere la lingua latina, la lingua francese, la stenografia, d'avere una "conoscenza generale" della Storia della Costituzione secondo Blackstone ed Hallam, dell'Economia nazionale secondo Adamo Smith e Stuart Mill, come pure della Storia politica dopo il 1815 (§§ 1, 2).

Il primo tirocinio di due anni in qualità di *attaché* è considerato come una prova; tuttavia questi due anni possono essere calcolati più tardi nell'anzianità di servizio per la pensione.

Gli *attachés* possono conseguire la nomina di *Third Secretary*, con 150 Ls. di stipendio ed un soprassoldo di 100 Ls. dopo aver dato prova di conoscere a sufficienza il diritto pubblico (§§ 4, 6).

Possono avere poi la nomina a *Second Secretary* con 300-450 Ls.; un soprassoldo di 100 Ls. è concesso in ambedue le classi a chi abbia data prova di conoscere sufficientemente la lingua russa, turca, persiana, giapponese o cinese.

I segretarii di legazione di prima classe ricevono uno stipendio minimo di 500 Ls. (§ 11).

Altre disposizioni speciali regolano le spese di viaggio ed obbligano i segretarii di legazione a provvedere in date circostanze, anche alla spedizione dei dispacci. I segretarii di legazione di II e III

(1) Al titolo di segretario di legazione era stato dato un certo valore, per metterlo in posizione equipollente a quella del personale analogo delle ambasciate straniere. La classe numerosa degli antichi *attachés* venne divisa in *Second Secretaries* iscritti nel bilancio, *Third Secretaries* non iscritti nel bilancio ed *attachés* non stipendiati.

(2) *Parl. P.*, 1873, vol. LXXV, pag. 245.

classe devono essere chiamati alternativamente, quali *Junior Clerks*, al Ministero degli affari esteri. Sull'andamento del loro servizio devono inviare regolari relazioni. Ogni posto deve essere occupato "secondo il bisogno del servizio stesso", specialmente si devono occupare i posti superiori più responsabili senza riguardo all'anzianità di servizio (§ 18). Le missioni alle Corti straniere possono durare, comunemente, cinque anni; dopo cinque anni, si può in ogni caso, esaminare se la *commission* si debba prolungare.

Tutto il personale si considerò, *ab antico*, come in servizio permanente. Il richiamo da un ufficio di ambasciatore o da altri uffici supremi — richiamo che segue talora col mutare del Ministero — deriva da eventuali relazioni personali. Il personale ha, più di quanto si crederebbe, il carattere di una vera burocrazia, con un lento avanzamento per gradi, nel quale il salto dei gradi intermedi e la nomina di uomini politici ragguardevoli al posto di ambasciatori, senza aver passato per i gradi preliminari del servizio, formano una rara eccezione. In tempi più recenti si è perfezionato ancor più integralmente questo carattere burocratico. I *Reports on Diplomatic Service* del 1861, del 1870 e del 1871, hanno fatto in questo senso ulteriori proposte, in gran parte ormai recate ad atto.

Non mancano notizie sulle norme più antiche del servizio diplomatico (1). Fin dal tempo del *bill* di riforma era sorta una viva opposizione contro gli stipendi elevati ed erano pure sorte varie dispute sull'utilità dei funzionarii diplomatici; opposizione e dispute che si trascinarono per vari decenni, determinando notevoli economie (2). Le legazioni maggiori avevano allora, oltre al segretario, anche più *attachés* stipendiati, però nessun alunno, perchè tutti gli affari erano trattati in modo confidenziale. Tanto gli ambasciatori quanto i segretarii di legazione avevano, oltre lo stipendio, anche le spese per l'arredamento (*outfit*), — gli ambasciatori maggiori percepivano all'atto di prima nomina quattromila lire sterline, e per ogni trasloco, a seconda delle circostanze, due terzi o la metà di questa somma. Lord Palmerston patrocinò vivamente la necessità del vigente sistema diplomatico. Egli li chiama gli occhi, le orecchie e le lingue, con cui il Governo britannico vede, ode e parla ne' suoi rapporti con l'estero. La necessità delle informazioni e della rappresentanza ne forma i punti essenziali. Inoltre i viaggiatori inglesi devono abituarsi a considerare le legazioni britanniche come il centro di una splendida sociabilità ed ospitalità. Un valore ancora maggiore vi attribuisce Sir G. E. Seymour: "io considero, egli dice, i buoni pranzi come una parte essenziale della diplomazia; non ho alcuno scrupolo di

(1) *Report on Superannuations and Pensions*, 1828, V, 479; *Report on the Charges for the Civil Government out of the Civil List*, 1831, IV, 333.

(2) *Report on Salaries* del 1850, contiene le spese pel servizio diplomatico secondo i bilanci del 1815, 1816, 1825, 1830, 1831 e 1850.

affermare, come non sappia persuadermi che un uomo possa essere un buon diplomatico se non dà buoni pranzi, (1).

Un successivo *Report on Diplomatic Service* (2), lascia poco a desiderare relativamente all'abbondanza dei ragguagli. Il materiale principale è formato dalle deposizioni testimoniali (3), tra cui quelle dei sottosegretarii di Stato, Hammond e Lord Wodehouse, come pure dalle testimonianze dei Ministri precedenti e degli attuali del dipartimento degli esteri. Le *Appendici* (4) comprendono le relazioni speciali degli ambasciatori ed agenti inglesi sulle condizioni del servizio diplomatico nelle diverse nazioni Europee; la forma, usata al presente per le *Diplomatic Commissions*, quella delle credenziali e delle lettere di richiamo; le condizioni di anzianità del servizio diplomatico con notizie sull'avanzamento per gradi dall'*attaché* fino alla posizione odierna; il personale degli *attachés*, — personale, che, nel 1861, era salito a 37 *attachés* retribuiti ed a 44 *attachés* senza stipendio; in fine una memoria sull'utilità di un addetto militare presso le singole ambasciate. Nell'indice aggiunto si trovano notizie sulle condizioni degli *attachés*, sull'esito degli esami diplomatici introdotti per la prima volta sotto Earl Clarendon, sugli stipendii, sul carattere professionale del servizio diplomatico ecc. (5).

Le proposte del Comitato inquirente si riferiscono ai punti seguenti:

1) Giova distinguere due classi di esami, tra le quali possa sempre scegliere il candidato; 2) la posizione degli *attachés* deve essere considerata per l'avvenire come un tirocinio della durata di quattro anni, di cui sei mesi si devono passare nel Ministero degli affari esteri; 3) dopo quattro anni deve effettuarsi la promozione a segretario di legazione senza stipendio (fuori bilancio), *Third Secretary*, e deve datare da quest'ultimo ufficio il diritto a pensione; 4) la votazione fra i segretarii del Ministero e delle ambasciate deve essere conservata; 5) le ambasciate, quando sia possibile, devono avere un loro proprio palazzo; le spese dei locali devono sempre esser fornite con mezzi pubblici; 6) gli stipendii e gli emolumenti delle ambasciate più importanti — avuto riguardo ai prezzi molto elevati in generale — abbisognano d'un aumento.

Il Comitato documentava tutte queste proposte, faceva voti per l'avanzamento secondo l'anzianità di servizio di tutto il personale dei segretarii; pel conferimento del titolo di segretario di legazione agli *attachés* che erano allora in carica; per una considerazione maggiore della lingua francese negli esami diplomatici, pel miglioramento delle pensioni e degli stipendii delle legazioni più importanti.

(1) *Report on Salaries*, 228.

(2) *Parl. P.*, 1861, vol. VI.

(3) *Ivi*, pagg. 1-310.

(4) *Ivi*, pagg. 313-498.

(5) *Ivi*, pagg. 503-505; 517-579 e 500-515; 545-546; 540.

Le successive relazioni d'altre Commissioni (1) sono pregevoli per le importanti deposizioni testimoniali; vi si aggiungono anche altre interessanti deposizioni testimoniali, come quelle dell'on. Odo Russel, allora sottosegretario di Stato, e una ponderata relazione della Commissione del 18 maggio 1871 (2).

Le proposte essenziali della Commissione sono state accolte, come ho detto, subito dopo, col Regolamento del 16 dicembre 1872.

§ 54.

B. 3. Il servizio Consolare, " The Consular Service „

I Consoli non sono i rappresentanti dello Stato sotto la tutela dei principii del diritto delle genti, bensì agenti pubblici, i quali procurano che sieno tutelati certi interessi commerciali e marittimi. La natura delle cose ha perfezionato, anche per l'Inghilterra, il servizio consolare nella sua forma tradizionale; ma non si è avuto mai per iscopo con ciò di scostarsi dalle massime internazionali. Il Console inglese ha quindi, secondo le sue istruzioni, l'obbligo principale " di proteggere e promuovere, con ogni mezzo legittimo ed opportuno, il commercio e gl'interessi commerciali della Gran Bretagna „; di prestare ai sudditi che attendono al commercio, se richiesto, il suo migliore " consiglio e la sua migliore assistenza „; di comporre le controversie che insorgessero fra loro; di sostenere i loro interessi legittimi e i loro privilegi secondo le convenzioni. Ov'egli non riesca ad ottenere dall'amministrazione locale gli appoggi alle sue legittime istanze, deve darne ragguaglio all'ambasciatore od all'agente diplomatico della Gran Bretagna nel paese relativo ed affidarne loro la prosecuzione. Alla fine dell'anno, deve presentare una relazione commerciale al Ministero degli esteri, secondo un formulario prescritto, come pure relazioni periodiche sul prezzo del grano, sul corso dei cambi, e sulle malattie epidemiche nel luogo ove ha sede il Consolato. Egli deve inoltre prestare la sua assistenza ai marinai ed ai sudditi britannici in caso di naufragio o in altri casi in cui è necessario prestare aiuto ai sudditi di cui egli cura gl'interessi, e procurare, quando sia possibile, il loro ritorno in patria. Ai comandanti delle regie navi deve dare informazioni sulla rotta delle navi, curare, ove quelli ne manifestino il desiderio, il loro approvvigionamento; e reclamare e porre in sicuro, nel caso di un naufragio, le merci naufragate appartenenti alla Corona. Si aggiungono altresì, secondo

(1) *Parl. P.*, 1870, vol. VII.

(2) *Parl. P.*, 1871, vol. VII.

le leggi recenti, alcune funzioni consolari riguardanti la marina commerciale, in virtù delle quali funzioni i Consoli sono in relazione coll'ufficio del commercio (Cap. VII).

Il personale destinato a queste funzioni constava, fino all'anno 1814, per la maggior parte, di commercianti del paese relativo, i quali erano compensati con onorarii o diritti speciali. La nomina dei Consoli avveniva per lo più mediante una *Commission* (1). Ma in sèguito al *Consular Act* (6 *Geor. IV*, c. 87), le competenze consolari vennero elevate a seconda del tonnellaggio e del carico delle navi, e venne autorizzata la Corona a nominare Consoli stipendiati; ad un tempo fu prescritto che i Consoli britannici non debbano partecipare, nè direttamente nè indirettamente, ad imprese commerciali. Già nel 1832 seguirono importanti riduzioni negli stipendii e venne accordato in compenso alla maggior parte dei Consoli il permesso di dirigere imprese commerciali. L'amministrazione si riservava, in ogni singolo caso, una decisione in proposito, ricusando l'assenso nei casi "in cui gl'interessi commerciali potessero venire in collisione coi doveri d'un agente politico".

Ma già colla relazione della Commissione della Camera bassa del 1858 (2) l'amministrazione dello Stato è ritornata all'indirizzo precedente, preferendo i Consoli retribuiti, con una burocrazia istruita in modo speciale, accanto a cui possono continuare a sussistere *Consular Agents* senza stipendio soltanto in quelle piazze commerciali, nelle quali la scarsità degli affari commerciali non giustificerebbe la spesa di uno stipendio.

I motivi di tale riforma sono parte di indole generale, parte dedotti dalle condizioni locali; specie: 1) Perchè il grande sviluppo del commercio nelle piazze più importanti conduce ad una pericolosa collisione d'interessi, in cui il Console stesso apparisce come un negoziante ed un concorrente; 2) Perchè, in Levante, ai Consoli europei spettava, *ab antico*, tanto la giurisdizione civile quanto quella criminale, che richiedono un personale burocratico speciale; 3) Perchè in alcuni luoghi, l'importanza preponderante degli interessi commerciali fa sembrare opportuna l'unione degli uffici diplomatici e dei consolari, la quale richiede ugualmente la nomina di un personale retribuito. L'influenza di queste proposte è evidente nei bilanci annuali immediatamente successivi; a mo' d'esempio, nel bilancio del 1864-65 (3), si esprime nel modo seguente:

(1) CHITTY, *Prerogative*, pag. 40.

(2) *Parl. P.*, 1857-58, vol. VIII.

(3) Confronta per ciò che segue i *Civil Estimates* del 1864-65, *Cl. V*, No. 19, i quali comprendono il personale nelle sue particolarità. Nei consolati generali e in alcuni grandi consolati si trovano inoltre tuttora un *Legal Vice-Consul*, un *Law Clerk*, un medico, un cappellano. Su questo cappellano si ebbero molteplici discussioni in Parlamento. Gli atti parlamentari contengono ogni anno anche i

1) 5 *Diplomatic Agents and Consuls General* in Egitto, Haiti, Marocco, Tunisi e Bucarest (1000-1800 Ls.). A questo gruppo appartengono, a seconda degli affari, anche i *Chargés d'Affaires and General Consuls* nell'America centrale e in quella del sud, pagati sui fondi del *Diplomatic Service*, ed il personale misto diplomatico e consolare per la Cina, il Giappone ed il Siam;

2) 16 *Consuls General* (d'ordinario 800-1800 lire) a Venezia, Borneo, Algeri, Amburgo, Lipsia, Napoli, Tabriz, Varsavia, Odessa,

rapporti commerciali dei Consoli, sotto il titolo di *Commercial Reports received at the Foreign Office from Her Majesty's Consuls*.

[Nel bilancio del 1892-98 troviamo 5 Commissari speciali con grado di Consoli generali, per le isole Hawai, le Tonga e Samoa, l'Africa orientale, l'Africa centrale, e le regioni del Congo e di Loanda.

[I Consoli generali sono 31, alcuni dei quali appartenenti al corpo diplomatico, dove mancano speciali diplomatici, e sono 6 in Turchia, 2 in Francia, Russia ed in Egitto, uno in Austria, Belgio, Brasile, Cile, Cina, Corea, Germania, Haiti, Italia, Marocco, Persia, Romania, Spagna, Svezia Norvegia, Tripoli, Tunisi, Stati Uniti, Uruguay, Zanzibar. Vi sono 8 consoli generali onorarii: in Ungheria, Germania (2), Persia, Però, Portogallo, Sassonia, Turchia.

[Abbiamo poi 124 consoli e 90 viceconsoli retribuiti; 27 consoli, 319 viceconsoli e 88 agenti consolari onorarii. Quelli sono iscritti in bilancio per 126.731 Ls.; questi percepiscono soltanto le spese d'ufficio, che ammontano complessivamente per tutto il personale a 59.000 Ls. Questo personale è così distribuito, tenendo conto anche degli Stati (Cina, Giappone e Siam) per i quali la spesa della rappresentanza consolare è stanziata a parte (*Parlam. Papers*, 1892, LIII, pag. 401-424):

	CONSOLI		VICE-CONSOLI		AGENTI CONS.
	Retribuiti	Onorari	Retrib.	Onorari	Onorari
Africa	—	—	3	—	—
America centrale	1	8	—	2	—
Argentina	1	—	1	3	—
Austria-Ungheria	2	—	—	—	—
Belgio	—	—	—	5	—
Borneo	1	—	—	—	2
Brasile	4	1	1	8	—
Cile	1	1	2	10	—
Cina	21	—	5	—	—
Colombia	1	—	2	5	—
Corea	2	—	—	—	—
Danimarca	1	2	—	10	—
Egitto	3	—	4	—	5
Equatore	1	—	—	—	—
Francia e col. . . .	17	1	7	23	3
Germania e col. . .	2	2	—	18	—
Giappone	5	—	2	—	—
Grecia	2	2	1	5	—
Haiti	—	—	—	4	—
Italia	4	6	2	26	—
Madagascar . . .	1	—	1	4	—
Marocco	2	—	1	5	1
Mascate	—	1	—	—	—
Messico	2	—	—	1	—

(Sopra)

Isole Sandwich, Avana, Cristiania, Tripoli, Belgrado, Costantinopoli, Beirut;

3) 243 Consoli e vice-Consoli retribuiti (50-1200 Ls.);

4) Un certo numero di Consoli e vice-consoli non retribuiti nelle piazze commerciali europee, i quali percepiscono soltanto gli onorari legali, e che perciò non sono a carico dei bilanci annuali (1).

	CONSOLI		VICE-CONSOLI		AGENTI CONS.
	Retribuiti	Onorari	Retrib.	Oonorari	Oonorari
Olanda e col.	—	5	1	11	—
Persia	2	—	2	—	—
Perù	—	—	1	3	1
Portogallo e col.	3	2	8	14	3
Rumania	—	—	4	2	—
Russia	4	1	5	14	—
Serbia	—	—	1	—	—
Siam	1	—	2	—	—
Spagna e col.	10	—	5	51	6
Stati Uniti.	9	—	6	19	3
Svezia e Norvegia	1	1	1	45	3
Tonga e Samoa	1	—	—	1	—
Tripoli	1	—	1	1	—
Tunisi	—	—	—	1	8
Turchia	11	2	16	19	4
Uruguay	—	—	1	3	—
Venezuela	—	1	—	4	—
Zanzibar	2	—	4	—	—

con che si ha il totale suaccennato].

(1) Un ordinamento speciale venne dato al Consolato generale di Costantinopoli, in virtù d'un *Order in Council* del 1844; consolato, al quale è affidata nell'Impero Ottomano la suprema giurisdizione dei sudditi britannici. Ivi troviamo un Console generale (1800 Ls.), un primo Vice-Console (500 Ls.), un Vice-Console *Chancellor* (300 Ls.), un *Judge of Consular Court* (2000 Ls.), un Vice-Console *Chancellor and Registrar* (820 Ls.) e un *Law Clerk* (265 Ls.).

[Nel bilancio del 1892: Un giudice e console generale, 1600 Ls.; un giudice assistente, 750 Ls.; un console id.; un console interprete, 600 Ls.; un viceconsole id., 400 Ls.; un segretario capo, 450 Ls.; un tesoriere, 400 Ls.; tre segretari, 100-400 Ls.; tre dragomanni; ed inoltre un medico, un assistente, ed alcuni impiegati per l'ospedale, due corrieri, 7 cavaffi, un capo constabile e un constabile — *Parl. Papers*. cit. LIII, pag. 415 (429)].

Unitamente all'ambasciata, l'ufficio consolare è organizzato per la Cina, dove l'invio straordinario in Pechino è, ad un tempo, *Chief Superintendent of Trade*; ad esso sono subordinati direttamente 12 consolati (da 750 a 1600 Ls.), le relazioni dei quali non vengono presentate direttamente al Ministero, ma per il tramite del *Chief Superintendent*. Del pari nel Giappone i consolati sono subordinati agli inviati straordinari. Fin dall'anno 1865 è formato altresì, per la Cina e per il Giappone, un proprio *Judicial Establishment*, che consta di un *Judge* (3500 lire), di un *Deputy Judge* (1000 Ls.) e di un *Law Clerk*.

[In Cina, oltre al personale diplomatico già ricordato, troviamo un segretario, 700 Ls.; un console generale e *chief justice*, 2000 Ls.; un console e giudice assistente, 1200 Ls.; tre viceconsoli, 200-700 Ls.; un avvocato della Corona, 500 Ls. ed altri funzionari a Scianghai. Vi sono poi maestri, interpreti, scrivani, constabili, piloti, facchini ed altri impiegati in tutti i porti aperti al commercio, a carico del bilancio inglese, per circa 60 mila Ls. — Al Giappone ed al Siam tro-

Un nuovo impulso all'aumento dei consolati retribuiti venne dato dalle ampie discussioni della Camera bassa *on Diplomatic and Consular Service* del 1871 e del 1872, e dalla relazione presentata a questo riguardo (1). La riduzione progressiva nel servizio consolare risulta dal seguente specchio. Esistevano in quel tempo:

95 Consolati generali e consolati che non potevano esercitare il commercio ed esigere diritti per proprio conto;

15 Vice-consolati nella stessa condizione;

2 Consolati col permesso di occuparsi di affari commerciali;

20 Consolati generali e consolati aventi il diritto di esigere onorarii;

32 Consolati generali e consolati con la licenza commerciale e con l'esazione degli onorarii;

1 Console generale e 6 Consoli senza stipendio;

47 Vice-Consoli stipendiati con la licenza commerciale e con l'esazione degli onorarii;

1 Vice-Console con l'esazione degli onorarii.

D'allora in poi, i bilanci annuali manifestano un aumento abbastanza lento, ma continuato, di Consoli retribuiti. I bilanci annuali comprendono un personale stipendiato di 300 persone, oltre a 100 per i grandi uffici consolari in Cina e nel Giappone (2).

Non mancano notizie sull'antico ordinamento di questo servizio (3), ed altre di indole più generale (4). Il *Report on Consular Service*, del 1858 (5), che fece epoca, dà le seguenti notizie. Quanto al personale dei Consolati, il Ministero è assalito da vive istanze per un aumento degli stipendii, i quali non corrispondono più alle attuali esigenze della vita, in seguito all'occupazione di una condizione sociale più elevata ed al conferimento di certe distinzioni onorifiche ruscate al personale dei consolati, mentre si concedono al personale diplomatico. D'altro canto, il mondo commerciale si lamenta, specialmente i proprietari di navi, che i Consoli, i quali si occupano anche di affari commerciali e di commissione, abusano talvolta della loro posizione e non possono sempre avere, nel loro ufficio, la stima necessaria. Il sistema più severo, che Canning aveva introdotto fin dal

viamo lo stesso personale, con due distinte Corti giudiziarie per i sudditi inglesi, con spese per medici, constabili, guardie, carcerieri ecc. La *Court for Japon* ha un giudice, 1500 Ls.; un procuratore della Corona, 150 Ls.; un segretario, 400 Ls.; ed un cancelliere, 100 Ls., essendosi compiuto negli ultimi anni successive riduzioni].

(1) *Parl. P.*, 1872, VII, 403.

(2) [Si veda la nota a pag. 467].

(3) *Report on the Consular Department*, 1835, VI, 149, *Papers relative to the Jurisdiction of Consuls in the Levant*, 1845.

(4) *Report on Miscellaneous Expenditure* del 1848, I, 576, con uno specchio degli uffici consolari retribuiti d'allora, II, 245.

(5) *Parl. P.*, 1857-58, vol. VIII.

l'anno 1825, cominciò a rilassarsi nel 1832, soprattutto per ragioni economiche. Quasi tutti i testimonii sentiti si accordarono però nel dare la preferenza al sistema dei Consoli retribuiti, i quali non esercitano nessuna industria commerciale, anzichè a quello dei Consoli senza stipendii, ma che possono esercitare un'industria commerciale, conforme anche alle esperienze della Francia, degli Stati Uniti e di altri paesi. In quanto ai singoli gruppi, si danno i seguenti suggerimenti:

1) Il servizio consolare per la Cina ed il regno di Siam deve esser riunito sotto il *Superintendent of Trade*, con un personale burocratico lautamente pagato;

2) Nell'Africa del Nord, nell'Europa orientale e nel Levante, l'unione della giurisdizione con l'esercizio consolare è determinata dalle condizioni sociali della popolazione e dal maomettanismo; è anche opportuno nominare soltanto sudditi britannici, escluderli dall'esercizio degli affari commerciali ed organizzare per tali ufficii uno speciale personale burocratico;

3) I Consolati in Europa si attengono tuttora ad un sistema medio, per cui si hanno i consoli che esercitano un'industria commerciale retribuiti cogli onorarii consolari, accanto ai Consoli stipendiati. I primi dovrebbero cessare del tutto, salvi i dovuti riguardi ai negozianti rispettabili, che si trovano già in ufficio;

4) Per i Consoli nell'America del Nord e in quella del Sud, ciò è anche più urgente, specie dacchè gli Stati Uniti hanno adottato il sistema dei Consoli retribuiti. — La Commissione desidera, in generale, l'ordinamento sistematico di un proprio personale consolare, un aumento parziale negli stipendii avuto riguardo ai prezzi elevati di quanto occorre alla vita; prezzi, che, in Oriente, sono triplicati, a Rio Janeiro duplicati, in Germania quasi duplicati del pari. Il personale consolare stipendiato dovrebbe ordinarsi opportunamente, in avvenire, secondo le seguenti classi: *Consuls General*, *First-class Consuls*, *Second-class Consuls*, *Vice-Consuls*, *Consular Students* (applicati). Oltre a ciò i *Consular Agents* col permesso di esercitare il commercio, devono continuare soltanto come un ripiego, per le piazze commerciali di poca importanza. Gli onorarii, secondo una tassa modesta, si devono accordare soltanto ai Consoli senza stipendio; tutti gli altri, invece, devono essere versati alla Cassa dello Stato; d'altro canto, anche le spese di ufficio devono essere assunte dalla cassa pubblica.

Copiosissime sono le deposizioni testimoniali aggiunte alla relazione, in particolar modo quelle del sottosegretario di Stato Hammond. L'appendice ci offre l'organico del personale consolare al tempo della relazione (31 Consoli generali e 342 Consoli e vice-Consoli stipendiati), come pure uno specchio speciale dei consolati nell'Impero ottomano. Secondo le proposte della Commissione, dovevano essere creati anche 40 minori impieghi di agenti consolari, con 50-100 La.

di stipendio e 36 *Consular Students* con 100 Ls. L'*Index* ci offre varii specchi sulle promozioni, sui requisiti e sugli esami dei Consoli; sugli onorarii consolari; sulla sezione per gli affari consolare nell'ufficio degli affari esteri; sui distintivi onorifici; sui gradi e sugli stipendii (1).

Una continuazione ed un complemento ci offrono le discussioni della Commissione del 1871-72 (2). Ivi troviamo una nuova deposizione importante del sottosegretario di Stato Hammond, e, nelle appendici, uno specchio delle variazioni dal 1858, alcuni frammenti dell'istruzione generale per i Consoli del 14 maggio 1868, l'elenco delle tasse per onorarii consolari secondo l'*Order in Council* del 27 luglio 1863, i regolamenti dell'ufficio degli esteri per le materie consolari nella Cina e nel Giappone, ed uno specchio degli stipendii dei Consoli in Francia ed in America. — Si ebbero più tardi la relazione della Commissione della Camera bassa (3), e le istruzioni ministeriali del 1872 (4) emanate in conformità alle proposte della medesima.

Un altro specchio delle variazioni avvenute fu pubblicato nel 1875 (5). Il bilancio del servizio consolare per l'anno 1880-81 (6) ci dà l'elenco alfabetico dei singoli consolati, con un assegno totale di 249.167 Ls., che viene poi rinnovato ogni anno (7).

Numerose decisioni isolate e notizie staccate nel servizio consolare ci sono offerte dall'elenco della raccolta delle leggi e dagli Indici degli Atti Parlamentari sotto la rubrica *Consular Establishment*, specialmente nelle relazioni particolareggiate sull'istituzione dei consolati nei diversi Stati d'Europa e d'America ed in una statistica sulla giu-

(1) Pagg. 829, 880, 792, 797, 832, 837.

(2) *Parl. P.*, 1871, vol. VII, pagg. 347-498.

(3) *Parl. P.* Vol. VII, pagg. 405-412.

(4) *Parl. P.* Vol. LXI, pag. 421.

(5) *Parl. P.*, 1875, vol. LX, 631.

(6) *Parl. P.*, 1880, V, 382; VI, 389.

(7) [Successivamente si ebbe un notevole documento dimostrante la spesa totale fatta dal 1° aprile 1874 al 31 marzo 1889 per gli edifici destinati al servizio diplomatico e consolare. — *Parl. P.* 1889, vol. LX, 653, e l'importante *consular salaries and fees Act*, del 21 luglio 1891 (54 e 55 *Vict.*, c. 36).

[Secondo questa " legge per emendare la legge (6 Gior. IV, c. 87) relativa agli stipendii ed agli arruolamenti dei consoli , ad ogni ufficiale consolare, oltre alle somme deliberate dal Parlamento, sono assegnate per le spese le somme determinate dal Segretario di Stato d'accordo colla Tesoreria. Queste spese non si pagano durante le assenze. Gli emolumenti sono determinati, aumentati o scemati, accordati o tolti con un *order in council*, secondo un regolamento compilato dal Segr. di Stato d'accordo colla Tesoreria. Nessun ufficiale consolare può percepire da commercianti e da altri privati retribuzioni od onorari, salvo quelli determinati in apposita tabella, che dev'esser pubblicata in tutti gli uffici consolari, in guisa che possa essere da chiunque esaminata. Per consoli s'intendono i *consul general*, *consul*, *viceconsul*, *consular agent*, *proconsul*, e chiunque altro sia temporaneamente destinato a tenerne le veci].

risdizione consolare in Oriente. Giova consultare le relazioni commerciali dei consoli, che occupano ogni anno molti volumi in folio, sotto il titolo: *Trade, navigation and commerce* (1).

§ 55.

C. Controlli amministrativi, giuridici e parlamentari (2).

I controlli amministrativi, giuridici e parlamentari in questa materia si affermano — scostandosi in parte molto da tutti gli altri — nel modo seguente:

I. I controlli amministrativi dell'Amministrazione degli esteri garantiscono l'unità e la continuità del volere dello Stato, anzitutto col diritto costituzionale del re di prendere conoscenza di tutte le corrispondenze più importanti con le potenze estere e di darvi il suo assenso. A mantenere l'unità giova, inoltre, la necessità di un *Order in Council* per certi atti di diritto internazionale, come pure la necessità che i più importanti trattati di Stato siano deliberati in Consiglio dei Ministri. I dispacci più importanti vengono presentati dal capo ufficio del dipartimento anche al presidente del Consiglio, poi alla Regina, indi agli altri Ministri del Gabinetto. Nessuna istruzione di indole politica può essere comunicata ad un ambasciatore britannico all'estero e nessuna nota ufficiale deve essere indirizzata ad un agente diplomatico straniero, senza averne sottomesso prima il progetto al presidente del Consiglio, affinchè egli possa chiedere l'approvazione alla Corona (3).

I controlli inferiori si conseguono coll'ordinamento strettamente burocratico del personale, destinato a costituire un " forte potere, il quale funzioni con prontezza, discrezione e segretezza „. Tutto il per-

(1) [Le relazioni commerciali dei consoli inglesi, a differenza di quelle degli italiani, sono tutte presentate al Parlamento che le pubblica nei suoi Atti. Pel 1892 si vedano i *Parl. P.* N° 988-1112, pel 1891-92 (c. 6550, c. 6812) che occupano ben 5 volumi in-4° (LXXXI a LXXXV), ai quali al aggiunto un pregevolissimo indice di tutte le relazioni consolari dal 1886 al 1892 (c. 6705). — In quell'anno i consoli collaborarono attivamente anche alle ricerche della Commissione di inchiesta sul lavoro (N. XXXIV a XXXVI), inviando importanti notizie sulle condizioni del lavoro in vari Stati, come avviene ogni qualvolta sono richiesti dal loro Governo di qualsiasi studio sul paese dove si trovano. Trovo, p. es., nei vol. del 1892 una relazione sulla legge delle guarentigie; una relazione di viaggio del console Clennell da Amoy a Fusceu, ecc.].

(2) Sull'importanza dei controlli nell'esercizio del diritto amministrativo devo rimandare i lettori ancora una volta al terzo Capitolo della " Dottrina generale del diritto amministrativo „, da § 34 a § 50.

(3) Todd, *Il Governo parl.*, pag. 203-204.

sonale è retto, conforme al sistema dell'amministrazione ministeriale, e licenziabile secondo il diritto. D'altronde l'ufficio diplomatico è così instabile e gli interessi effettivi della nazione di fronte all'estero sono così saldi ed incontestabili, che il personale d'ambasciata può adempiere i suoi doveri d'ufficio anche con ministeri mutabili. La esattezza di questa premessa, — la compatibilità d'una stabile burocrazia professionale col capo mutabile del Ministero — è comprovata dall'esperienza. Avviene relativamente di rado che un ambasciatore venga richiamato dal suo ufficio in sèguito ad un mutamento di Gabinetto.

Le istruzioni e le indicazioni del Ministro sono obbligatorie per il personale degli impiegati, tanto in generale quanto in particolare; i ricorsi dei privati, e quelli dei funzionari inferiori si concentrano nel capo temporaneo dell'Amministrazione. Lo stesso vale per l'amministrazione consolare, la cui azione si svolge tutta secondo le istruzioni ministeriali, la cui esecuzione, conseguentemente, deve essere controllata dal capo amministrativo (1).

II. Un controllo giuridico non è applicabile, comunemente, in materia di affari esteri in particolare, avvegnacchè le misure stabilite nell'interesse temporaneo dello Stato non si possono determinare per legge. Il ristretto campo nel quale il diritto delle genti ammette saldi limiti giuridici, si riferisce alle decisioni della Corte dell'ammiragliato e del Tribunale delle prede, ora collegato a quella, e alle decisioni dei tribunali del vice-ammiragliato, nella loro qualità di tribunali locali. Per le questioni giuridiche controverse derivanti dai trattati per la soppressione del commercio degli schiavi, questi stessi trattati contemplano tribunali speciali per le decisioni definitive. — Per i diritti privati basta il controllo giudiziario indiretto, secondo il principio, che ogni abuso di potere si deve considerare come atto di un privato. — L'unico controllo giuridico efficace in questa materia è dunque la responsabilità giuridico-penale del capo dell'Amministrazione per qualsiasi violazione de' suoi doveri di ufficio. Siccome però la giurisprudenza dei tribunali inglesi non ammette alcuna azione penale ordinaria contro i supremi servitori della Corona (2), fin dal medioevo la Camera bassa, nella sua qualità di " gran giurì nazionale ", può sollevare, l'accusa, sulla quale deve poscia decidere il *Magnum Concilium* dei prelati e dei baroni, nella sua qualità di straordinario tribunale supremo. Per conseguenza i

(1) La subordinazione rigorosa del servizio diplomatico al segretario di Stato degli affari esteri si manifesta altresì per la massima riconosciuta, che il personale d'ambasciata deve considerarsi soltanto come una " delegazione di funzionarii ministeriali nel servizio degli esteri ". La pretesa di seguire, per convinzione personale, una politica diversa da quella del Ministro non è stata, per quanto io so, ancora elevata da parte di un ambasciatore inglese.

(2) Vedi sopra, pagg. 383, 436.

controlli giuridici si fondono coi controlli parlamentari nel diritto di mettere i Ministri in istato d'accusa (1).

III. I controlli parlamentari vengono esercitati, in primo luogo, colla concessione del bilancio delle spese. Gli stipendii degli ambasciatori erano iscritti, è vero, *ab antico*, sull'entrata personale del re, e con questa vennero trasferiti (1, *Geo. III*) al fondo consolidato. Fin dall'anno 1863 si ripeterono, ogni anno, gli sforzi della Camera bassa, di assoggettare tutto il bilancio degli affari esteri all'annuo voto parlamentare sino a che riuscì a conseguire l'intento nel 1869 (*st. 22 et 23 Vict.*). Da quel tempo tanto il servizio diplomatico che il consolare dipendono dal voto annuale del Parlamento (2). — Per il "servizio segreto", sogliono inoltre essere concesse dal Parlamento, ogni anno, da 30 a 40.000 Ls. (3), le quali si aggiungono, a complemento delle 10.000 assegnate stabilmente sul fondo consolidato per l'*Home Secret Service*. I nomi dei retribuiti e le somme pagate sono registrate in un *Libro*, il quale si deve presentare al Parlamento se ne mostra il desiderio; ma, per consuetudine, questo desiderio non è mai espresso dalla Camera (4).

L'ulteriore controllo, esercitato dal Parlamento con risoluzioni, mozioni e indirizzi, comprende il diritto di esprimere la propria opinione, non già il diritto di condeliberazione delle singole misure. La pratica parlamentare ha riconosciuto in ogni tempo in modo particolare, che il Ministro, facendo appello ai possibili inconvenienti che ne potrebbero derivare all'interesse dello Stato, può ricusare di dar notizia di certi provvedimenti.

Le principali massime ulteriori sono le seguenti:

Le *dichiarazioni di guerra* costituiscono un diritto della prerogativa reale, senza la cooperazione del Parlamento. Tuttavia, siccome la

(1) Per quanto riguarda le condizioni giuridiche per mettere, in Inghilterra, i ministri in stato di accusa — la cui singolarità consiste, fin dall'origine, soltanto nella limitazione del diritto di accusa alla Camera dei Comuni, — rimando i lettori alle dilucidazioni date più sopra, pagg. 37, 383. I controlli giuridici si fondono coi controlli parlamentari in modo analogo a quello, onde, nel dominio dei controlli contabili, i controlli amministrativi si fondono coi parlamentari col tramite della suprema Corte dei Conti.

(2) L'aumento eccessivo della somma complessiva degli stipendii e delle pensioni indusse, in primo luogo, a votare una legge (2 et 3 *Will. IV*, c. 116), secondo la quale le spese complessive delle pensioni e degli stipendii devono essere Ls. in avvenire limitate di tal guisa, da non oltrepassare 180.000 Ls. La determinazione dei singoli stipendii degli ambasciatori e dei segretarii iscritti nel bilancio è rimasta, anche dopo questa legge, indipendente dal voto del Parlamento. Al contrario, le spese d'ufficio e quelle secondarie degli ambasciatori, le aggiunte agli stipendii dei segretarii non iscritti nel bilancio, le agenzie miste in Cina, Giappone e Siam, le spese delle missioni speciali, le spese di addobbo e le crescenti spese onorarie dipendevano, fin d'allora, dal voto del Parlamento.

(3) [Nel bilancio del 1892-93, Classe II, voto 26, *to defray the charge of her Maj. Foreign and other Secret service*, 32.000 Ls.].

(4) Todd, pagg. 519-520.

guerra è subordinata, in ogni tempo, a grandi e straordinarie concessioni di denaro, si manifesta in questo argomento l'effettiva necessità di un riguardo all'opinione dell'Assemblea che deve accordare il denaro. È quindi opportuno, prima che incomincino le ostilità, comunicarne al Parlamento i motivi e richiedere " il suo consiglio e la sua cooperazione ", per fare la guerra. Se il Parlamento non è raccolto a tempo, è consuetudine dichiarare, per mezzo d'un messaggio reale, il principio dell'ostilità; tuttavia, questa formalità non è stata sempre osservata (1).

I *trattati dello Stato* non hanno d'uopo, per la loro validità, d'alcun consenso od approvazione ulteriore da parte del Parlamento. Per conseguenza " non si usa ", presentare al Parlamento quei trattati, i quali non sono stati ancora ratificati dal governo dello Stato, e nemmeno quei trattati fra le potenze straniere, nei quali la Gran Bretagna non prende parte veruna (2).

Dopo la conclusione di trattati importanti con gli Stati esteri è " consuetudine ", che il Governo ne comunichi il tenore al Parlamento e dichiari come intenda provvedere alla loro osservanza (3).

In virtù delle sue facoltà generali, il Parlamento ha anche il diritto di esprimere con un indirizzo la sua " opinione ", sul trattato, dopo che questo è presentato al Parlamento (4).

Nei casi, nei quali l'esecuzione di un trattato internazionale modifichi qualche legge civile e penale in modo che esso abbisogni d'un atto parlamentare (5), il Parlamento può, com'è evidente, rifiutare il suo assenso alla legge esecutiva richiesta, anche col pericolo di contestazioni e di conflitti internazionali (6).

Un controllo efficace e decisivo può essere esercitato dal Parlamento soltanto con l'arma formidabile del diritto di porre i ministri in stato d'accusa: diritto, che, secondo la sua evoluzione storica, non si riferisce che all'abuso colpevole del potere d'ufficio, e alla colpevole

(1) Todd, pag. 559.

(2) Todd, pagg. 571-572.

(3) Todd, pag. 572.

(4) Todd, pag. 570.

(5) Vedi sopra, pag. 447.

(6) D'ordinario, la Camera bassa serba un certo ritegno nell'esprimere la sua opinione sui particolari della politica estera e nella critica dei trattati dello Stato, mentre la Camera Alta si sente in questo più ad agio, nella sua qualità di Senato, il quale, come corpo stabile, può esercitare un'azione più diretta per il controllo degli'interessi durevoli dello Stato all'estero. La pratica degli affari di Stato avverte già il Parlamento, come questa materia non costituisca il lato forte delle discussioni parlamentari, anche perchè i membri del Parlamento hanno a loro disposizione le informazioni necessarie in misura molto minore che in qualsiasi altra materia. Restano eccettuate le grandi e semplici questioni fondamentali della politica nazionale, nelle quali anche il Parlamento inglese ha esercitato liberamente in ogni tempo il suo ufficio di discussione e di critica. Il tentativo di raccomandare misure particolari e di addentrarsi nelle combinazioni correnti della diplomazia, è più frequente nella Camera Alta.

violazione dei doveri d'ufficio per premeditazione o per trascuratezza grave. La direzione personale degli affari esteri da parte del monarca nei tempi normali lascia un margine certamente piccolissimo ad atti colpevoli di questa specie. Tuttavia, nel corso delle umane cose, può seguire anche il fatto inaudito, che, per ordine del Monarca, un segretario di Stato commetta atti colpevoli — (come la cessione di possedimenti esteri della Corona, la negoziazione di prestiti per corrompere il Parlamento o per coprire i debiti della Corte) — insomma, atti che implichino un alto tradimento; atti, che vengono commessi per comando del re stesso. Egli è per questo che il processo di Stato di Earl Danby, sotto Carlo II, si considera in questa materia come l'ultimo esempio importante dell'esercizio del diritto di mettere i ministri in stato di accusa. La difficoltà giuridica della decisione di allora stava nel fatto, che il concetto del tradimento (*treason*) pareva contenere, secondo le tradizioni medioevali, l'elemento dell'infedeltà personale, che era coperto dall'ordine diretto del re. Tuttavia s'ebbe una condanna, poichè s'era verificato, per *corrupt motives*, un danno premeditato dei diritti e degli interessi pubblici, con non dubbia violazione dei doveri d'un servitore dello Stato verso lo "Stato stesso". In questo senso la Camera alta ha espresso allora la massima, che la responsabilità del segretario di Stato si estenda alla *honesty, justice and utility* delle misure ministeriali. Quale massima generale, applicata a tutta l'amministrazione interna del paese, essa nei casi d'una colpevole mancanza d'ufficio condurrebbe ben oltre. Essa condurrebbe ad una censura di tutta l'amministrazione ministeriale, anche secondo il punto di vista della semplice opportunità e rivendicherebbe al Parlamento un assoluto potere disciplinare sui ministri, che sorpasserebbe di molto il potere reale, — inquantochè comprenderebbe una disciplina d'ufficio, con facoltà di gravi pene criminali. Ogni decisione giudiziaria si deve interpretare in riguardo al caso singolo e in relazione alla constatazione di fatto di questo caso. Si tratta, quindi, in questa decisione, di tutelare gl'interessi dello Stato di fronte alle potenze straniere, e perciò di atti che costituiscono una violazione effettiva dei doveri d'ufficio per *corrupt motives*. Anche in questo caso normale della responsabilità ministeriale non è abbandonata, in niun modo, la massima che la responsabilità dei Ministri ha per argomento soltanto i casi di violazione colpevole dei doveri d'ufficio, e che i detti casi si devono giudicare secondo le massime normali del diritto penale e della procedura penale (1).

Gli autori politici trattano il caso come se, nelle parole *honesty, justice and utility*, fosse contenuta una norma generale per mettere i ministri in stato d'accusa, in sèguito a cui sarebbe già cessato il

(1) Sull'accusa di Earl Danby, confronta R. v. MOHL, *La responsabilità dei ministri nello Stato costituzionale*, (ted.), Berlino 1837, pag. 191.

carattere giuridico della responsabilità ministeriale per confondersi nella così detta responsabilità politica, cioè, nell'obbligo dei Ministri di tenere in armonia i loro atti ufficiali con le idee del Parlamento temporaneo e seguirne in certo modo l'impulso. Sarebbe con ciò abbandonata la massima della legalità dell'amministrazione dello Stato, nella sua qualità di massima suprema, e, in suo luogo, sarebbe entrata, in qualità di *suprema lex*, la *salus publica* secondo l'interpretazione della maggioranza della rappresentanza popolare.

Lo Statuto costituzionale prussiano, parlando della responsabilità giuridica dei Ministri (Art. 61) enuncia soltanto un'antica massima delle costituzioni degli Stati provinciali, che non solo è compatibile col principio monarchico, ma costituisce il complemento necessario del diritto del governo monarchico secondo l'interpretazione tedesca. L'articolo 61 è stato certo approvato con riserva, in quanto manca ancora, in Prussia, una forma di diritto d'accusa da parte delle Camere ed una suprema Corte di Giustizia. Negli stati germanici medii e minori, all'opposto, la responsabilità giuridica dei Ministri è diventata, da gran tempo, una *lex perfecta* senza pericolo alcuno per il principio dell'amministrazione monarchica.

Più difficile, è vero, diventa l'istituzione di una speciale Corte Suprema e la formazione del diritto di accusa nell'edificio composito di uno Stato federale. La costituzione dell'impero germanico contiene, com'è noto, soltanto la norma che il Cancelliere dell'Impero è "responsabile", con la controfirma delle ordinanze e delle disposizioni dell'imperatore, — norma generale, con la quale però non possono venire mutate le massime normali del diritto penale dello Stato. Si può quindi immaginare una deliberazione del consiglio federale o della dieta o di ambedue le assemblee, con cui l'imperatore verrebbe richiesto "di lasciare il suo corso", alla giustizia penale per la punizione di una mancanza d'ufficio.

CAPITOLO II.

AMMINISTRAZIONE DELLA GUERRA.

SEZIONE I. A. Diritto amministrativo dell'esercito nazionale.

§ 56. 1. Storia del *Mutiny Act*.

§ 57. 2. Rapporto tra legge, ordinanza e regolamento.

§ 58. 3. Diritto amministrativo della milizia e del corpo dei volontari.

SEZIONE II. B. Organi esecutivi del diritto militare.

I. Ministero della guerra e sue sezioni.

§ 59. Ministero della guerra.

§ 60. Intendenza militare, Commissariato.

§ 61. Ufficio sanitario.

§ 62. Giustizia militare.

§ 63. Clero militare.

§ 64. Pensioni ed invalidi.

II. Comandanti e formazione dei quadri.

§ 65. Comando generale, *Horse Guards*.

§ 66. Generali d'armata. Stato maggiore.

§ 67. Ordinamento reggimentale.

§ 68. Nomine e avanzamenti.

§ 69. Istruzione militare.

III. L'antico ufficio d'artiglieria; Artiglieria e genio.

§ 70. L'antico ufficio di artiglieria, *Ordnance*.

§ 71. Il corpo d'artiglieria e il corpo del genio.

§ 72. Scuole d'artiglieria.

IV. § 73. Avanzi del *Selfgovernment* nell'amministrazione militare.

SEZIONE III. C. Controlli dell'amministrazione militare.

§ 74. 1. Controlli amministrativi.

§ 75. 2. Controlli giuridici.

§ 76. 3. Controlli parlamentari.

SEZIONE I.

A. Diritto amministrativo dell'esercito nazionale.

§ 56.

A. 1. Storia del « Mutiny Act ».

La famiglia reale degli Stuardi aveva tentato di sopprimere, colla formazione di un esercito assoldato permanente, la costituzione parlamentare. Il primo esercito regolare sotto Cromwell aveva mandato a

vuoto questo tentativo. Carlo II aveva avute, negli ultimi anni del suo governo, le medesime tendenze; Giacomo II non faceva mistero di voler abbattere Chiesa e Stato con le sue truppe di 30.000 uomini, arruolate sotto ufficiali cattolici. Dopo tutto questo, diventò incrollabile articolo di fede, che l'esistenza indipendente di un esercito è incompatibile con l'esistenza della costituzione inglese. Si credeva di trovare negli eserciti permanenti la ragione principale per la quale le costituzioni del Continente ebbero in altri tempi così diversa sorte, dovendosi, d'altronde, ricorrere alle truppe arruolate anche perchè l'avversione della popolazione ad un personale dovere militare, fuor della milizia temporanea, rimase invincibile (1). Mercè il *bill* dei diritti venne elevato a legge fondamentale il principio, che il "mantenimento d'un esercito permanente in tempo di pace è contrario alla legge". Tuttavia, siccome un esercito era indispensabile, il Parlamento, fin dall'anno 1689, consentì la formazione di un esercito, arruolato mercè una legge speciale annuale intitolata: *Bill to punish mutiny and desertion* ecc. Questo *Bill* accorda di anno in anno al Governo, oltre ai mezzi pecuniarii, anche il necessario potere disciplinare, la facoltà di proporre gli "articoli di guerra", e di esercitare "il diritto di guerra". Generalmente, secondo Blackstone "quest'esercito doveva essere arruolato soltanto per un tempo limitato, i soldati dovevano vivere tra il popolo e non erano permessi speciali accampamenti, nè caserme, nè piazze fortificate nell'interno del paese. Che se il

(1) [Si vedano per gli Stati del Continente: BRUNIALTI, *Diritto costituzionale* e STEIN, *Scienza dell'amministrazione*, dove si parla dell'esercito nelle sue relazioni colla costituzione e coll'amministrazione.

[Per lo sviluppo delle forze militari inglesi, specie della milizia nelle sue relazioni col *selfgovernment*, si veda GWEIST, *La cost. com. dell'Inghilterra*, Parte I, Periodo I, Sez. I, I; Periodo II, Sez. I, I; Periodo III, Sez. I, I; Periodo IV e V, Sez. II, VII; Parte II, Capo VI.

[I Re sassoni erano capi militari, i normanni erano guerrieri, che serbavano colla spada il regno conquistato. Ogni cavaliere doveva provvedere per 40 giorni un cavaliere; si avevano inoltre truppe mercenarie, e in caso di difesa ogni uomo libero doveva accorrere (STRUBBS, *Const. History*, I, 430, 456). Ma i mercenari furono scacciati e l'*assise d'armes* di Enrico II (1181) ordinò ad ogni libero di armarsi per la difesa del paese (si veda il testo in STRUBBS, *Select Charters*, p. 154). Lo statuto di Winchester (ivi, 459) obbligava ogni cittadino a concorrere secondo i suoi mezzi al mantenimento della pace, ma rare erano le leve generali, e per lo più limitate. Da Enrico VI a Enrico VIII non vi fu esercito in tempo di pace; avevano una piccola truppa, i cui ufficiali erano talvolta mandati nelle contee ad esercitare nelle armi i cittadini, che non potevano esser costretti ad uscirne se non per legge (I, Ed. III, c. 5; 25, Ed. III, c. 8). Dopo i tentativi degli Stuardi, dice anche MACAULAY "il nome d'esercito permanente fu tenuto in orrore, ed è notevole che questo sentimento era ancora più vivo presso i *cavalieri* che presso le *teste rotonde*. Questo stromento d'assolutismo diventò per buona sorte un oggetto d'orrore pel partito monarchico e continuò lungamente ad essere associato nell'immaginazione dei realisti colle memorie del regicidio „].

Parlamento non rinnova la sua concessione, l'esercito deve essere sciolto *ipso facto* al termine dell'anno „ (1).

In queste condizioni, Guglielmo III aveva d'uopo di conservare, in tempo di guerra, un esercito abbastanza importante. Ma dopo la pace di Ryswick non si potè indurre la Camera bassa ad accordare un contingente superiore a 7000 uomini, che, nella guerra spagnuola di successione, venne aumentato e poi ridotto di nuovo (2). La posizione potente conquistata in Europa dall'Inghilterra e dalle sue colonie esigeva, frattanto, in modo indeclinabile, un esercito permanente, che, nel corso del secolo XVIII, aumentò lentamente. Sotto Giorgio I, nel 1717, il numero dei soldati componenti l'esercito era asceso a 16.000; aumentò, in modo significante, nella guerra dei sette anni e nella guerra americana. Dopo la sua fine vennero mantenuti, nella Gran Bretagna e in Irlanda, 40.000 uomini, che ben tosto, nelle guerre con la Francia, diventarono un esercito numeroso. Anche nel secolo XIX la posizione dell'Inghilterra tra le grandi potenze ha determinato sempre nuovi aumenti di questo bilancio. L'esercito salì, anche in tempi di pace, a 100.000 uomini, non calcolate le truppe regolari concesse alla Compagnia delle Indie orientali. Negli ultimi anni, il numero ammesso dal *Mutiny Act* oscillava tra 120.000 e 150.000 uomini. Dopo la guerra di Crimea, nel 1858, l'esercito ammontava a 130.135 uomini; nel 1859 a 122.655 uomini; nel 1860 a 143.362; nel 1861 a 146.044; nel 1862 a 145.450; nel

(1) BLACKSTONE, I, 414, 415. — Le idee dominanti in quell'epoca si trovano nelle pubblicazioni di entrambi i partiti politici. Il celebre scritto di FLETCHER, *A discourse of Government with relation to Militia*, Edinburgo 1698, contiene in proposito la seguente dichiarazione: “ Se Carlo I avesse avuto a sua disposizione 5000 uomini, il popolo non avrebbe mai fatto un passo pe' suoi diritti, e se Giacomo II si fosse accontentato del potere arbitrario e non avesse tentato di ristabilire in Inghilterra il papismo, egli e le sue “ guardie nere „ ci avrebbero legato mani e piedi. Il diritto di concedere o di rifiutare le imposte non è garanzia sufficiente, perchè si possa mantenere, in tempo di pace, un esercito permanente, perchè chi è in possesso del ferro domina sull'oro degli inermi „. — Ciò che Blackstone afferma, da questo punto di vista (I, 412-417), dell'esercito permanente, è ripetuto infinite volte in tutte le lingue europee. Egli lo chiama “ una banda, ridotta a servitù in mezzo a libere genti „ (*a set of men, reduced to a state of servitude in the midst of a nation of freemen*), richiamandosi all'espressione di Sir Edward Coke: *Misera est servitus, ubi jus est vagum aut incognitum*. Egli si appella al detto di Montesquieu: “ questi moderni ministeriali vivono come gli eunuchi nei serragli dell'Oriente, in uno stato di gelosia e di odio continuo contro l'altra parte della repubblica e si adoperano, con fanatica gioia, ad abbattere una libertà, alla quale non possono prendere parte giammai „. Due misure precauzionali devono osservare, in generale, tutti i Governi liberi e previdenti, cioè: 1) Impedire che la schiavitù venga in generale introdotta; 2) Non affidare alcun'arma agli schiavi, nel caso che la schiavitù sia già introdotta.

(2) [Se ne accordarono dapprima 10.000 (*Commons Journal*, 11 dic. 1697) ma avendone il Re mantenuti 16.000 ad onta di questo voto, il nuovo Parlamento li ridusse a 7000 (Ivi, 17 dic. 1698), costringendo la Corona a concedere tutti i mercenari francesi ed olandesi].

1864 a 146.766; nel 1865 a 142.477; secondo l'atto del 1883 a 137.632 uomini (1).

Sebbene, l'esercito si sia consolidato a sufficienza, la sua posizione revocabile si è mantenuta sempre, colla rinnovazione annuale del *Mutiny Bill*, che, nel suo proemio, ripeteva sempre la seguente espressione: " Considerato che l'arruolamento o il mantenimento d'un esercito permanente nel Regno Unito in tempo di pace senza l'adesione del Parlamento sono contrarii alla legge; considerata la necessità, riconosciuta da Sua Maestà e da questo Parlamento, di conservare ulteriormente un corpo di truppe, per la sicurezza del regno Unito, per la difesa dei possedimenti della Corona e per mantenere l'equilibrio delle potenze in Europa, e che il numero complessivo di queste truppe deve consistere di *tot* e *tot* uomini; considerato che nessuno può venire condannato nella vita e nelle membra, nè può venire assoggettato, nel regno, in tempo di pace, a veruna specie di punizione in virtù del diritto di guerra o in qualunque altro modo che non sia il giudizio de' suoi pari ed in conformità alle leggi conosciute e vigenti di questo regno, che però, per tenere a dovere le truppe preaccennate, è necessario osservare una disciplina rigorosa e colpire, col castigo più esemplare e più pronto, quei soldati che eccitino all'ammutinamento od alla sollevazione, o disertino dal servizio reale, secondo le pene stabilite nelle forme ordinarie della legge, così è disposto ecc. „ — Del resto, l'opinione pubblica si abituava gradatamente a non considerare più queste istituzioni, esistenti da alcune generazioni in modo abbastanza uniforme, come una pericolosa condizione eccezionale. Anche i recenti commentatori di Blackstone (2) sogliono passare sotto silenzio i giudizi severi del celebre

(1) [Nel 1893, 217.198 uomini, con 10.102 ufficiali e 26.752 cavalli].

(2) Dice, a mo' d'esempio, BOWYER, *Const. Law*, 492: " L'esito della guerra dipende principalmente dalla disciplina e dalle cognizioni militari, che non si acquistano senza occuparsi del continuo di studii militari e senza l'osservanza del dovere. Le consuetudini della civiltà moderna, il commercio e le industrie rendono più difficile che mai raccogliere presto le truppe ed esercitarle prontamente nel servizio di guerra. Insomma, un esercito permanente non deve mancare nemmeno in Inghilterra, possibilmente senza pericolo per la libertà costituzionale; come doveva sparire gradatamente a questo riguardo anche la gelosia contro la Corona. Nel recente sistema degli Stati europei, nessun paese può conseguire una posizione rispettata tra le nazioni senza una forza militare permanente. I rapporti internazionali dei popoli si sono complicati e formano ora un sistema complesso, nel quale deve essere mantenuto un certo equilibrio dei poteri e ciò per il bene generale, ed ogni Stato vi deve contribuire con la sua forza di resistenza. Anche l'arte moderna di fare la guerra rende impossibile raccogliere in un momento gli eserciti ed educarli in breve tempo, senza un nucleo permanente, e senza ufficiali, che abbiano fatto del servizio militare l'occupazione della loro vita „ — Sulla questione, entro quali limiti sia autorizzata la Corona a dar quartiere in Inghilterra a truppe straniere assoldate in tempo di guerra, si vedano BOWYER, pag. 490; ANSTAY, *Lectures*, 375 e seguenti. — [La questione si agitò nel

giureconsulto, ovvero modificarli, conciliandoli colle necessità della pratica. Negli ultimi anni, in fine, anche la legislazione parlamentare è entrata in una via, la quale ha avuto, per tacita premessa e per necessaria conseguenza l'esistenza giuridica d'un esercito permanente.

I gravi difetti e soprattutto la lentezza determinata dal frazionarsi degli organi amministrativi, hanno condotto, fin dal tempo della guerra di Crimea, all'istituzione di un Ministero della guerra, ed al riordinamento dei rami più importanti dell'amministrazione militare. A questo scopo furono promulgate anche nuove leggi organiche, specialmente il *Regulation of Forces Act* del 1871 (34 et 35 Vict., c. 86), con cui la Corona venne autorizzata ad abolire la precedente vendita dei posti di ufficiale, verso un indennizzo da pagarsi agli interessati. Il *Military Forces Localisation Act* del 1872 provvede al casermaggio delle truppe, con alcune disposizioni sull'espropriazione e sull'acquisto dei fondi necessari a questo scopo. Si è infine anche deliberato di redigere, in un testo definitivo, l'articolo del *Mutiny Act*, che si rinnova regolarmente ogni anno, col nome di *Army Discipline and Regulation Act* pel 1879, 42 et 43 Vict., c. 33). Questa legge amministrativa militare tratta, in cinque parti, della disciplina, dell'arruolamento, dell'acquartieramento e della requisizione degli animali da tiro, di alcune norme generali e dell'applicazione della legge. Però essa entra in vigore soltanto in forza di una legge annuale. Sotto la denominazione di *Army Discipline and Regulation (commencement) Act*, si pubblica ogni anno un *Mutiny Act* brevemente redatto, che ha vigore per un anno come legge fondamentale, con la determinazione esatta del giorno in cui essa deve entrare in vigore e di quello in cui deve cessare nelle diverse parti del regno. In questo atto annuale vengono adottate poi ogni anno aggiunte ed emendamenti, che il Parlamento approva temporaneamente. Il proemio della legge è ormai semplificato, per corrispondere alla diversa condizione delle cose nel modo seguente:

“ poichè è reputato necessario lasciar sussistere un corpo di truppe per la sicurezza del regno Unito e per tutelare i possedimenti della Corona... „

Il vantaggio formale della nuova redazione consiste nel fatto, che la ripetizione delle clausole del diritto militare diventa inutile, senza limitare il diritto del Parlamento di decidere sull'esistenza dell'esercito assoldato e sulle leggi amministrative militari.

APPENDICE. — La storia del *Mutiny Act* è connessa alla formazione di un esercito assoldato nella repubblica inglese, alla sua conservazione frammentaria sotto Carlo II ed al suo aumento sotto Giacomo II.

Parlamento e nella stampa, specie quando furono chiamate in Europa (a Malta) truppe anglo-indiane in occasione dell'ultima guerra d'Oriente. Cfr. SHELDON AMOS, *English Constitution*, pagg. 381-387].

Fr. Grose (1) ha esposto queste condizioni transitorie, e le successive nel secolo XVIII, come notò anche le irregolarità cui si andò incontro, durante l'ultimo decennio, nella pubblicazione della legge. La prima spinta al *Mutiny Act* venne determinata dalla sollevazione di due reggimenti sotto il maresciallo Schomberg, mentre si stavano imbarcando per l'Olanda. I ribelli vennero disarmati e, venne quindi pubblicata immediatamente la prima legge, il 12 aprile 1689. Il primo atto sull'ammutinamento (1 *Will. et M., c. 5*), *an Act for punishing Officers or Soldiers who shall mutiny or desert Their Majesties Service*, contiene già il proemio seguente: " Poichè la leva e la ferma d'un esercito permanente in questo regno in tempo di pace, senza il consenso del Parlamento, sono contrarie alla legge; e poichè è riconosciuto necessario da sua Maestà e dal Parlamento attuale, che, sinchè dura il pericolo, alcune truppe, che si trovano sul piede di guerra, vengano mantenute ed altre vengano ancora arruolate per la sicurezza del regno, per la difesa della religione protestante, per riassoggettare l'Irlanda ecc... „ Seguono altre avvertenze sull'illegalità dei tribunali di guerra secondo i diritti fondamentali del regno, sulla necessità tuttavia riconosciuta di una severa disciplina e d'una punizione esemplare; — e di conformità si ordina:

.... 2) Che, dal 12 aprile 1689 le persone che sono passate in rassegna e stipendiate in qualità di ufficiali o di soldati in servizio reale, in causa d'un ammutinamento o di una ribellione nell'esercito o di diserzione, possono essere condannate, da un tribunale di guerra, alla morte o ad un'altra pena.

3) Sua Maestà o il comandante generale sono autorizzati a conferire ad un ufficiale di grado non inferiore al colonnello, l'incarico di convocare un tribunale di guerra, per la punizione dei reati su indicati.

4) Il tribunale di guerra deve constare, per lo meno, di 13 ufficiali di grado non inferiore al capitano.

6) In questa legge nulla deve essere allargato o interpretato nel senso di sottrarre un ufficiale od un soldato all'ordinario procedimento giuridico.

7) Questa legge non si applica alla milizia.

8) Essa rimarrà in vigore soltanto fino al 10 novembre 1689.

10) Per una condanna a morte devono votare unanimemente 9 dei 13 ufficiali presenti (2).

Il secondo *Mutiny Act* (1 *Will. et M., Sess. 2, cap. 4*) si compone di 21 articoli, nei quali sono già evidenti la disposizione ed i principii fondamentali delle leggi attuali:

1) La pena capitale per ammutinamento, ribellione o diserzione:

(1) Cfr. *Military Antiquities, respecting a History of the English Army, New Edition*, 2 vol., 1801-4.

(2) Cfr. *Statutes of the Realm*, vol. VI, pagg. 55-56.

2) *Commissions* per la convocazione di un tribunale di guerra:

17) Acquartieramento dei soldati nelle osterie e nei negozi di vendita al minuto; in caso d'acquartieramento nelle case private è accordata una azione civile per il risarcimento dei danni:

18) Per l'acquartieramento e le vettovaglie devono essere pagati prezzi convenienti, liquidati dalle Corti trimestrali.

Il quarto *Mutiny Act* (4 *Will. et M., cap. 13*) era già accresciuto a 31 articoli. Gli atti successivi vennero abbreviati, nel senso che l'atto precedente continuava con alcune aggiunte. Nell'anno 1698, il *Mutiny Act* si lasciò spirare e venne rinnovato soltanto nel 1702. Da allora in poi la rinnovazione annuale seguì regolarmente, avve-
randosi soltanto due volte il fatto che la legge precedente era già decaduta da alcuni giorni prima che la nuova ottenesse la sanzione reale. — Sotto la regina Anna venne sollevata talvolta un'opposizione vivace; nel corso del suo regno alcuni articoli sono redatti con circospezione maggiore e ne sono aggiunti parecchi nuovi. Nel primo anno del regno di Giorgio I, il paragrafo sul commercio degli articoli di guerra conseguì, in sostanza, la sua redazione odierna.

Sotto i governi successivi, il *Mutiny Act* venne ampliato ancora più, le singole clausole furono meglio specializzate, senza mutarne il carattere fondamentale. Per non ripetere, per la centesima volta, le stesse parole, si convenne la redazione d'un testo definitivo, la cui analisi si darà alla fine del seguente § 57, parlando dell'*Army Discipline (Commencement) Act* del 1879.

§ 57.

A. 2. Rapporto tra legge, decreto (ordinanza) e regolamento.

La difficoltà di conciliare colle relazioni giuridiche della vita civile l'esistenza di un esercito permanente, col suo personale, col suo acquartieramento e co' suoi bisogni effettivi, ha ritardato per più secoli la formazione degli eserciti permanenti in Europa, dopo che, con la completa rovina delle milizie feudali, ne esisteva da gran tempo il bisogno pratico. La Germania dovette alla completa disorganizzazione della sua costituzione militare, le spaventevoli devastazioni della guerra dei trent'anni. Verso la fine di questa guerra, all'introduzione delle truppe assoldate permanenti si collegarono le più importanti trasformazioni dell'amministrazione interna. In Prussia vi si collega, fin dai tempi del grande Elettore, una trasformazione della polizia e degli organi dell'amministrazione finanziaria ed un ordinamento degli uffici, il cui compito essenziale era quello di conciliare nello Stato patrimoniale la collisione continua delle nuove

istituzioni coi diritti tradizionali e colle franchigie (*Freiheiten*) delle autorità urbane e rurali.

In Inghilterra, il problema consisteva nella collisione delle nuove istituzioni colle franchigie tradizionali del Parlamento e colle competenze legali del *Selfgovernment* delle contee e delle città, come pure coi diritti fondamentali della *Magna Charta*. Qui, il problema venne sciolto empiricamente in virtù del *Mutiny Act* annuale, la cui importanza risultò singolarmente dal fatto che le sue clausole, ripetute in quasi 200 sessioni parlamentari, sono state discusse ed approvate nelle circostanze più svariate e coi voti più diversi, dai mutabili partiti parlamentari. Vi si manifestano tre punti di vista: 1) Il diritto militare interno delle truppe nei riguardi militari; 2) il diritto militare esterno di fronte ai rapporti della vita civile; 3) i conflitti di competenza che ne risultano.

I. Il *diritto militare interno* apparisce come un diritto eccezionale, al quale soggiace il soldato dal tempo della sua entrata in servizio militare, diritto determinato dalla natura e dallo scopo di una forza militare permanente retribuita. Questo rapporto non può essere fissato dalla legge in tutti i particolari; in Inghilterra si ammettono in larga misura importanti poteri regolamentari anche per non riconoscere legalmente l'esercito assoldato come un elemento della costituzione.

1) Argomento di legge sono in ogni caso i gravi reati militari; per tredici di questi il *Mutiny Act* comminava la pena di morte, tra i quali sono posti in prima linea l'ammutinamento, da cui la legge toglieva il nome, la diserzione, il cattivo contegno dinanzi al nemico, la resistenza armata contro i superiori ed altri. Alla pena di morte va frattanto unita, alternativamente, una seconda pena. Una classe più ampia di reati militari è formulata ugualmente nella legge, con sanzione di gravi pene corporali e di restrizioni della libertà, specie per la mutilazione personale, per simulata malattia, per furto ai compagni, per sottrazione di effetti militari, per *fraudulent and disgraceful conduct*. Oltre a ciò si ritenne necessario lasciare aperta la via alla determinazione di nuovi casi penali mercè un'ordinanza reale sotto il nome di articoli di guerra (*Kriegsartikel*). Siccome, però (16 Carlo I, c. 10) era vietato comminare pene per nuovi reati con una semplice ordinanza, occorreva un'espressa autorizzazione nel *Mutiny Act*, e questa, come principio eccezionale più importante, è messa in capo all'atto. (Art. 1). Questa autorizzazione si svolge come il diritto di emanare ordinanze in tutte le altre materie dell'Amministrazione dello Stato (1).

(1) Articolo 1. " Il Governo reale è autorizzato (*it shall be lawful for Her Majesty*) ad emanare " articoli di guerra ", per il migliore ordinamento delle forze militari; questi articoli devono essere fatti conoscere a tutte le Corti di giustizia: essi devono essere inviati, dal segretario per la guerra, ai tribunali supremi ordinarii in Westminster, Dublino, Edinburgo ed ai governatori delle Colonie; colla

2) I reati militari sono di competenza di speciali tribunali militari, perchè l'ordinaria costituzione giudiziaria con *Judge e Jury* si chiari inapplicabile a questi reati. La legge offre alcune norme sulla formazione dei tribunali di guerr. propriamente detti, con almeno 13 ufficiali, dei tribunali inferiori di guarnigione e distretto, come pure sull'applicazione delle pene e sull'esecuzione.

3) La *disciplina e l'amministrazione dell'esercito*, in quanto la legge nulla contenga in argomento, sono affidate di proposito al criterio dell'amministrazione militare. In virtù della disciplina militare, questa amministrazione può adunque costringere il soldato ad azioni od omissioni che l'autorità non potrebbe ordinare nella vita civile. Si considerarono queste ampie facoltà come motivate dalla posizione contrattuale dei soldati stipendiati; mentre nella milizia, che, secondo la legge stessa, deve essere formata mercè la coscrizione, il potere disciplinare è rigorosamente limitato dalla legge. Ugualmente rimane di proposito indeterminata la formazione delle truppe, fissata per legge in pochissimi punti soltanto.

4) Vi si aggiunsero infine alcune massime delle antiche *prerogative di guerra* della Corona, secondo la costituzione, che, nel nuovo ordinamento delle cose, formano un supplemento ai rapporti regolati con atti parlamentari. Ne fa parte l'esclusivo diritto di fondare, presidiare ed amministrare piazze forti, riconosciuto e dichiarato espressamente da un atto parlamentare sotto Carlo II; inoltre, il diritto della Corona di vietare, sotto comminatoria di gravi pene, l'esportazione dal regno di armi o munizioni, dichiarato altresì con recenti atti parlamentari, ed altri.

II. Il *diritto militare esterno* comprende il diritto eccezionale che si scosta dal diritto civile. E qui il Parlamento ha avuto cura fin da principio di determinare per legge ogni eccezione e di affidare l'interpretazione di queste leggi ai tribunali civili.

1) Materia di *legislazione e di giurisdizione civile* è la questione preliminare se una persona sia o no soggetta al vincolo militare. Dopo la conclusione del contratto, l'arruolato deve comparire con l'agente arruolatore dinanzi ad un giudice di pace, il quale non può essere un ufficiale attivo dell'esercito. Tosto che la recluta ha dichiarato di

riserva, che nessuno può essere condannato per questi articoli di guerra alla deportazione per fellonia, alla *Penal Servitude* od a pene corporali, se non per quei reati, i quali sono colpiti per questa legge dalle dette pene, e salve le pene stabilite in generale, in questa legge, per i diversi reati „ Questi articoli aumentano ben presto a più di cinquanta, e, negli ultimi anni, si sono raddoppiati e triplicati. Il primo titolo si riferisce al contegno delle truppe nel servizio religioso militare; un altro alle controversie ed alle zuffe tra soldati ed alla sfida a duello; un terzo titolo contempla il contegno delle truppe in quartiere ed al campo, ripetendo e completando le clausole penali del *Mutiny Act*. Una sezione determina il grado degli ufficiali nell'esercito permanente, come pure i gradi delle truppe delle Indie orientali.

essersi arruolato " spontaneamente „ il giudice di pace ne prende nota, nella forma prescritta dalla legge. La recluta deve poi rispondere ad alcune domande determinate, confermando con giuramento, quanto dichiara; contemporaneamente deve prestare giuramento di obbedienza e di sudditanza, dopo di che il giudice di pace le da un certificato.

Dal punto di vista economico e finanziario, vennero pubblicati successivamente, di quando in quando, alcuni *Enlistment Acts* e speciali disposizioni del *Mutiny Act* sull'età degli assoldati e sulla durata del periodo d'arruolamento; avendo riguardo altresì al fatto, che la durata troppo lunga dei contratti d'arruolamento, secondo l'esperienza, non incoraggia coloro che intendono arruolarsi. Il massimo tempo dell'ingaggio per la fanteria venne fissato per legge (10 et 11 Vict., c. 37) a 10 anni, per la cavalleria e per le armi speciali a 12 anni. Più tardi questi limiti vennero modificati in molteplici guise (30 et 31 Vict., c. 34; 44 et 45 Vict., c. 57, § 54). In seguito al *Foreign Enlistment Acts* venne concesso, di quando in quando, in misura limitata, anche di fare arruolamenti in paesi stranieri; al contrario venne talora proibito, sotto comminatoria di certe pene, l'ingaggio di sudditi inglesi in servizio militare d'una potenza straniera (1).

2) Materia di legislazione e di competenza delle autorità civili è anche il *servizio d'acquartieramento*. Già i primi *Mutiny Acts* ripetono le garanzie legali dei tempi più antichi, secondo le quali l'acquartieramento non doveva aver luogo che nelle osterie. La legge specializza le osterie, le stalle, le taverne, le vendite di vino e gli altri luoghi di vendita al minuto e di consumo di bevande spiritose. soggetti all'acquartieramento. I *Mutiny Acts* recenti implicano la sospensione dello statuto dal sesto anno del Regno di Anna, c. 14, § 8 e d'altre leggi più antiche. Ma, in sostanza, riportano le precedenti decisioni, eccettuando dall'acquartieramento le case private,

(1) [Risulta dalla *relazione sull'arruolamento pel 1892*, che sono state prese misure per meglio assicurare la vigilanza degli agenti secondarii di questo servizio, per usare un sistema di *avvisi* più completo, e rendere le condizioni d'ingaggio più elastiche. Grazie a tali circostanze ed al miglioramento recato nel vivere materiale del soldato, il reclutamento si è compiuto in condizioni soddisfacenti (i distretti inglesi fornirono nel 1892, 29.238 reclute per l'esercito regolare e 35.006 per la milizia; in tutto il Regno Unito si ebbero per l'esercito regolare 41,659 reclute, cioè 5656 più che nel 1891 e 10,252 più che nel 1890, indizio, anche questo, del disagio economico.

[Di 41,659 reclute, 2450 si ingaggiarono per 12 anni nell'esercito regolare; 2603 entrarono nel corpo coloniale a condizioni speciali, 2108 si ingaggiarono per 3 anni e 9 nella riserva; 37,101 per 7 od 8 anni nell'esercito attivo e 4 o 5 nella riserva. Dalla milizia passarono all'esercito 15,659 uomini e 2386 dal corpo dei volontari. La milizia ebbe nel 1892 44,799 reclute. Questi 86,659 ingaggi si fecero senza premio, perchè al momento dell'ingaggio si pagano alle reclute somme insignificanti.

[Le condizioni secondarie del reclutamento (età, statura, condizioni sanitarie ecc.) sono sovente modificate secondo l'esperienza e le necessità, di cui tengono conto le relazioni annuali. V. *Annual Reports of the Inspector general of Recruiting*,

ad eccezione soltanto dell'Irlanda, dove le osterie e i luoghi di vendita al minuto non sono sufficienti a tale scopo.

La legge stabilisce, inoltre, il massimo delle vettovaglie da somministrare agli acquartierati, e la retta giornaliera che devono corrispondere per il completo mantenimento, per l'illuminazione, per il fuoco ed il sale. All'amministrazione della guerra sono riservati i regolamenti sul quantitativo dovuto per il mantenimento, rispettando però il massimo determinato dalla legge. Così per il foraggio e per le altre prestazioni speciali è regolata per legge la quota del compenso.

3) Allo stesso modo avviene per la *requisizione di carri e cavalli* necessari per le marcie delle truppe, per mezzo delle autorità militari, che si rivolgono ai giudici di pace nei loro distretti giurisdizionali. Su esibizione degli *Orders* scritti, i giudici di pace possono autorizzare — con un *warrant* — ogni *Constable* a disporre dei carri, dei cavalli, dei buoi e dei servi indicati, per ogni parrocchia, nei detti *Orders*, giammai però, a distanza maggiore di una giornata, od a più di 25 miglia inglesi, e sempre verso pagamento del compenso secondo la tariffa. Le quote relative vengono determinate nel *Mutiny Act*, ma le Corti trimestrali sono autorizzate ad elevare d'un terzo la tariffa, a seconda dei prezzi del grano. Il riparto di questi aggravii segue, in modo definitivo, per cura dell'amministrazione comunale.

III. Le *questioni di competenza tra le autorità civili e le militari* furono regolate, fin dal primo *Mutiny Act*, con cura speciale; per impedire qualsiasi trasgressione delle leggi da parte dell'autorità armata a danno dei rapporti civili. Le singole questioni che vi si riferiscono, troveranno il loro posto nell'esposizione dei controlli giuridici.

Il rapporto fondamentale tra legge, ordinanza e regolamento si limita dunque in guisa da rivelare tosto un parallelo con le legislazioni militari del continente, ma con anomalie evidenti, determinate dalla natura speciale di un esercito assoldato.

I. Materia di legislazione è il *dovere della nazione di prestare servizio militare*, tanto in generale quanto in particolare, come pure

1890, *Parl. Pap.*, vol. XIX, 519; id. 1890-91, XIX, 1; id. 1892, XX, 1, e si veda specialmente il *Reports of the Committee appointed by the Secretary of State for War to consider the Terms and Conditions of service in the Army*, 1892, vol. XIX. È una delle più importanti inchieste compiute in Inghilterra ed occupa oltre 700 pag. in-4° dei *Parl. Pap.* Furono sentiti 65 persone, le più competenti in cose militari, tra i quali il luog. gen. Biddulph, il duca di Cambridge, il duca di Connaught, il maggior gen. Fraser, il m. g. Markham, il gen. Wolseley, il luog. gen. Wood ecc. La commissione sedette dal 6 maggio al 10 dic. 1891, e l'indice dei capi principali intorno ai quali volsero le testimonianze comprende circa 90 voci.

[I principali suggerimenti dati dalla Commissione si riferiscono al modo del reclutamento, alla distribuzione delle forze, ai premi d'assoldamento ecc. Cfr. anche: J. M. AYDE, *Recruiting, past and present*; A. G. RAPEE, *Notes on Recruiting question*; Sir R. HARRISON, *Suggestion for improving of Militia*, e le altre opere pubblicate sullo stesso argomento dal maggior gen. GILDEA, dal col. O. R. MIDDLETON, dal luog. E. TURNER, dal cap. G. CARTER ecc.].

la determinazione d'un diritto eccezionale e d'un tribunale eccezionale per le persone soggette all'autorità militare.

1. *L'obbligo del servizio militare*, tanto in generale quanto in particolare, per le milizie feudali e per quelle di contea del medioevo, era limitato dalla *common law* e dagli statuti parlamentari, e questo sistema continuò di conseguenza, nella costituzione militare. Subentrarono altri punti di vista per l'esercito assoldato di recente formazione, il quale, fondandosi sulla coscrizione, si connetteva in primo luogo ad una questione finanziaria. Oggetto della legislazione è quindi, principalmente, il numero complessivo (contingente), che viene fissato ogni anno dal *Mutiny Act*. L'obbligo al servizio militare da parte del singolo individuo è determinato dall'atto d'ingaggio, riguardo al quale la legislazione si limita a fissare, di quando in quando, la durata della ferma e la proporzione nella quale possono essere arruolati gli stranieri (2 per cento). Occorreva, appunto perciò, una legge per la formazione di "legioni straniere".

2) Materia di legislazione è pure l'obbligo dell'*acquartieramento e della somministrazione degli animali da tiro*: aggravio, che, senza una legge, si ridurrebbe ad una vera imposta da parte dell'amministrazione. Per il mantenimento è stabilito legalmente un *mazimum* come pure il compenso pecuniario relativo. La fornitura dei carri e dei cavalli per le marcie delle truppe è stabilita ugualmente per un massimo di tempo e di distanza secondo una tariffa legale (1).

3) Materia di legislazione è inoltre la determinazione del *diritto penale eccezionale e della giurisdizione penale eccezionale* per gli ufficiali e per i soldati, limitati d'ordinario ai reati militari. Il *Mutiny Act*, rinnovato ogni anno, autorizza la Corona a promulgare articoli di guerra con le restrizioni seguenti: 1) I casi penali praticamente più importanti sono già nella legge stessa sanzionati con pene determinate; 2) questi casi penali possono essere bensì dichiarati, ampliati ed aumentati dagli articoli di guerra, ma possono essere comminate "pene capitali o corporali, la relegazione o la *penal servitude*", soltanto per quei reati, che, "secondo la legge, sono colpiti da queste pene". Accuratamente determinate sono le persone soggette al diritto militare ed ai tribunali di guerra: gli ufficiali, i soldati e gli impiegati militari. Un tentativo di estenderle agli ufficiali a metà soldo venne eluso dal Parlamento nel 1749.

4) Speciali *punti particolari* diventano oggetto della legislazione militare per la loro connessione con l'*jus terrae*, come avvenne pel diritto privato, col *Regimental Debts Act*, del 1863 (2); pel diritto

(1) [Si veda la legge del 1879, capo III: *billeting and impressment of carriages*].

(2) [Tanto questo atto, quanto la Sez. 51 del *Regulation of the Forces Act* del 1881 furono abrogati dall' "Atto per unificare ed emendare la legge relativa al pagamento dei debiti reggimentali, e disposizioni sugli effetti degli ufficiali e dei soldati in caso di morte, diserzione, follia od altri casi", del 29 aprile 1893 (*Regimental Debts Act*, 56 *Vict.*, c. 5)].

d'espropriazione necessaria per gli edifici ad uso caserme, col *Forces Localisation Act* del 1872 (1); e per l'ordinamento legale della Chiesa nazionale coll'*Army Chaplain Act* del 1868. Non pochi atti parlamentari per l'ordinamento degli ufficii militari sono determinati più occasionalmente dal fatto, che, secondo la *common law* e gli Statuti più antichi, certe funzioni erano collegate ad un determinato ufficio. Infine certi provvedimenti per gl'invalidi e certe pensioni sono regolate da atti parlamentari per dar loro uno stabile ordinamento.

II. Nel *potere d'ordinanza* (Decreti) si comprendono gli *Orders in Council*, emanati in base alle antiche prerogative, a mo' d'esempio per vietare l'esportazione di armi. A mezzo di speciali ordini reali di gabinetto (*warrant*) vengono emanate disposizioni organiche relativamente alla nomina, all'avanzamento, ai rapporti di grado, ecc. del corpo degli ufficiali e relativamente alla formazione delle truppe ed alle stabili norme per le autorità di comando. Sulla base dei pieni poteri legali, la Corona emana di quando in quando anche articoli militari; questi, secondo il *Mutiny Act*, sono vincolati soltanto alla controfirma di un ministro responsabile (2).

III. I poteri regolamentari delle autorità centrali risultano dalla dichiarazione (13 Car. II, c. 6), secondo la quale il " *supreme government* ed il comando dell'esercito, devono spettare esclusivamente al re (3). Sono perciò argomento d'ordinanza o di regolamento:

1) La *formazione delle truppe* secondo le armi, i reggimenti, i battaglioni e le compagnie:

2) La ripartizione del Regno Unito e delle Colonie in *distretti amministrativi militari*:

3) Le nomine e le promozioni nel *corpo degli ufficiali*. Come connesso al diritto di nomina, anche il sistema dell'acquisto della patente d'ufficiale era regolato esclusivamente da *Orders* reali, nella sua pratica esecuzione, fin dall'anno 1763. Era però riservato al comando

(1) [Modificato coll'atto per emendare le leggi relative all'ordinamento delle forze di S. M. e coll'atto sulla disciplina e l'ordinamento dell'esercito del 27 agosto 1881 (*Regulation of the Forces Act*, 44, 45 Vict., c. 57), nonchè coll'atto sulle caserme del 1890 (*Barracks Act*, 53 e 54 Vict., c. 25) e specialmente coll'atto per emendare ed unificare alcuni atti relativi ad acquisti fondiarii per scopi militari del 27 giugno 1892 (55 e 56 Vict., c. 43, *Military Land Act*)].

(2) Quale saggio della singolarità di queste disposizioni, ricordo gli *Orders* sull'uso della barba nel corpo degli ufficiali, *Parl. P.*, 1870, XIII, 471; sui *customs* nella marina da guerra, *ivi* XLIV, 457 ecc. ecc.

(3) [Atto 13, Carlo II, 6; Cox, *Instit.*, 594; ROWLAND, *Manual of English const.* — È un diritto che il Re ha raramente esercitato dopo la rivoluzione del 1688: l'ultimo Re che si pose alla testa delle truppe fu Giorgio II all'assedio di Doettingen. Regnando la regina Vittoria, i ministri avevano risolto la difficoltà che ne derivava pel comando dell'esercito, offrendolo al principe consorte. Ma egli ricusò, pur comprendendo le difficoltà della questione, ed il comando in capo dell'esercito fu allora affidato al duca di Cambridge, zio della Regina. — MARTIN, *Life of Prince Albert*, pag. 352].

generale un diritto di ratifica, per effetto del quale, di quando in quando, con la determinazione dell'età, della durata del servizio, con l'intervento di agenti concessionarii, ecc., regolava il sistema d'acquisto. Allo stesso modo, le disposizioni recenti sugli esami per gli ufficiali si fondano esclusivamente sui regolamenti.

4) Il *licenziamento* degli ufficiali e degli impiegati militari è determinato dalla massima della nomina *durante bene placito*; le commissioni d'inchiesta che si formano in appresso, *court of inquiry*, sono un correttivo del diritto di licenziamento fondato sui regolamenti.

5) La *cultura, l'istruzione e la disciplina* dell'esercito nel più largo senso, come pure l'ordinamento dell'economato, dell'educazione e della cultura militare, del mantenimento e dell'armamento, della fabbricazione delle armi e della polvere, delle fortezze e degli affari del genio, come pure di tutti gli affari riguardanti il servizio ecclesiastico e medico dell'esercito.

6) Il sistema della riduzione a *metà soldo* diventò, è vero, oggetto di speciali leggi parlamentari, le quali non contengono però che una "autorizzazione", della Corona, di accordare certe quote secondo un periodo determinato di servizio. Il conferimento attuale si fonda sui regolamenti; da essi dipende del pari la disponibilità di tutti gli ufficiali generali, il cui numero massimo è fissato, di quando in quando, con *warrants* reali. — Altrettanto si dica delle pensioni per merito, dei sussidii ai feriti, delle pensioni alle vedove, dei sussidii agli invalidi e del collocamento nell'ospizio degli invalidi. In quanto l'amministrazione di quest'ultimi era fissata precedentemente dalla legislazione, con legge recente (19 et 20 Vict., c. 15), venne sostituito il potere regolamentare.

Questi rapporti di competenza derivano anche dalla legge amministrativa unificata riguardante l'esercito, cioè dall'*Army discipline and Regulation of Forces Act* 1879 (42 et 43 Vict., c. 33) del quale stimo utile dare una breve analisi.

La legge sull'amministrazione militare del 1879. — Si erano pubblicati una circostanziata relazione della commissione parlamentare e gli interrogatorii dell'inchiesta "sul modo con cui dovrebbero redigersi in un testo stabile le clausole del *Mutiny Act* ripetute ogni anno", (1) dove si suggerivano notevoli variazioni nella redazione. La "legge per emendare le vigenti disposizioni sulla disciplina e sull'ordinamento dell'esercito", del 25 luglio 1879 (*Army Discipline and Regulation Act*, 42 e 43 Vict., c. 33) ha vigore solamente in quanto e fin dove lo determina un atto parlamentare annuale. Essa è divisa in cinque parti distinte che comprendono:

- 1) La disciplina;
- 2) L'arruolamento;

(1) *Parl. P.*, 1878, X, 253-507.

- 3) L'acquartieramento e la requisizione di carri;
- 4) Disposizioni generali;
- 5) L'applicazione della legge militare.

Le disposizioni principali della legge secondo questi varii titoli [ed alcune successive modificazioni introdotte specialmente colla legge del 1891] sono le seguenti:

I. *Disciplina* (*Discipline*, art. 1-72). — La prima parte è un vero codice penale militare, nel quale sono determinati i reati militari, che non cadono sotto l'applicazione della legge comune e le pene che si devono in ogni caso applicare. Questi reati sono distinti in varii capi: reati relativi al servizio militare (art. 4-6). *mutiny* e insubordinazione (7-11), diserzione, arruolamento fraudolento e assenza senza permesso (11-15), *disgraceful conduct* (16-18), ubbriachezza (19), ovvero reati relativi ai prigionieri, alla proprietà, o di falso, o relativi alle Corti marziali (20-29), ovvero all'alloggio, alla requisizione di trasporti, all'arruolamento (30-36). Sono puniti i maltrattamenti dei soldati da parte dei loro superiori (37); il tentativo di suicidio, il duello, come chi lo favorisce o provoca (per cui gli ufficiali sono cassati dai ruoli, i soldati imprigionati, e questi e quelli condannati ad altre pene minori), il rifiuto di consegnare un soldato alle competenti autorità civili; è punito infine ogni atto, disordine, omissione, che possa recar pregiudizio al buon ordine ed alla disciplina militare (38-40).

La legge stabilisce la procedura da seguire per i ricorsi degli ufficiali e dei soldati contro i loro superiori (42-43).

Le pene sono le seguenti: per gli ufficiali, la morte, la servitù personale per cinque anni almeno, la prigione, con o senza lavori forzati per almeno due anni, la destituzione (*cashiering*), la cancellazione dai ruoli (*dismissal*), la perdita dell'anzianità e del grado, l'ammonizione;

per i soldati: morte o pena corporale (abolita nel 1891), servitù penale per 5 anni almeno, prigione con o senza lavori forzati, rimozione con biasimo (*discharge with ignominy*), esclusione dal servizio, degradazione, sospensione del soldo, trattenute od ammende.

[La pena corporale si infliggeva colla frusta sino a 25 colpi, e non poteva essere inflitta ad un sottufficiale, ad una donna, ecc. Ogni anno si doveva presentare al Parlamento una relazione sulle pene così inflitte, sulle loro cause ecc. La pena corporale fu abolita nell'esercito coll'*army disc. and regul. act* dell'8 aprile 1881, e così scomparve il "gatto dalle sette code", che si considerava come una vergogna dell'esercito inglese.

[La legge contiene poi minute disposizioni sull'arresto, sul giudizio, sul potere disciplinare degli ufficiali e sull'ordinamento dei consigli di guerra. Il diritto di punire dei capi di corpo è molto limitato, non potendo essi infliggere che sette giorni di prigione ai soli soldati, ed una ritenuta sulla paga o un'ammenda in caso di

ubbbriachezza (art. 46). Le Corti marziali sono dunque chiamate a giudicare di numerose infrazioni che in Prussia e in Italia sono di competenza dei comandanti. Le Corti sono reggimentali, distrettuali, generali e *field* generali. La Corte marziale di reggimento è convocata dal capo di corpo, che ne nomina il presidente e si compone di 5 membri; essa può infliggere solo alcune pene minori; la Corte marziale generale, di nove membri, è convocata da un ufficiale, per delegazione regia; la distrettuale si compone di sette membri, e non può infliggere le pene più gravi (art. 45-73). In tutto l'ordinamento di queste Corti, come nella discussione parlamentare e nella relazione dell'inchiesta che la precedette è evidente la tendenza a mitigare le pene, che erano piuttosto gravi, e ad accrescere le guarantee del giudizio, che erano per verità assolutamente deficienti].

II. *Arruolamento* (*Enlistment*, art. 73-98). — L'arruolamento può essere contratto per un periodo massimo di 12 anni, ed ha luogo sia interamente per l'esercito attivo, sia in parte per il servizio nell'esercito ed in parte per la riserva. [Il ministro, con speciali regolamenti, può variare le condizioni del servizio ed autorizzare un arruolato nell'esercito attivo a terminare il suo servizio nella riserva, od a continuare in quello quando dovrebbe passare a questa. Se l'ingaggio è per meno di 12 anni, il ministro può consentire che sia prolungato sino a questo termine. La riserva è dunque molto diversa da quella degli altri eserciti europei, più scelta ed istruita, sebbene meno numerosa ed assai variabile. L'ingaggio è concluso con regolare contratto davanti ad un giudice di pace e nei tre primi mesi la recluta ha facoltà di scioglierlo, pagando un'ammenda, che può estendersi fino a 10 Ls.]. La legge contiene altre minute disposizioni sulla rinnovazione della capitolazione, sulla proroga del tempo di servizio di fronte a un pericolo imminente di guerra, sul congedo ed il passaggio alla riserva, sull'arruolamento degli stranieri, che non possono mai essere più di uno su 50 uomini, e possono diventare *warrant officer* (ufficiali con brevetto speciale e di grado inferiore, nella flotta o nell'esercito Indiano), ma non *commissioned officer*, che sono i veri ufficiali. Questa sezione contiene anche alcune sanzioni penali per gli arruolamenti clandestini ed altri reati relativi.

III. *Alloggi militari e requisizioni di trasporti* (*Billeting and Impressment of Carriages*). — Si è data già qualche notizia in proposito e si comprende come la legge inglese, a differenza d'altre del continente su questo argomento (1) si mostri molto gelosa del domicilio e delle altre libertà cittadine. Sono esattamente determinate le norme per gli alloggi, gli obblighi dei *constables* di fornire biglietti d'alloggio per ufficiali e soldati, e di stalla per i cavalli; si determina

(1) [Si veda la relazione *sulle requisizioni di quadrupedi e di veicoli pel Regio esercito* (Atti Parl., 1887-88, n° 166) e la mia relazione *sulle requisizioni militari e somministrazioni dei Comuni alle truppe* (ivi, 1892-94, n° 252 A.), ecc.].

dove i soldati non possono essere in nessun caso alloggiati, quale la misura dei compensi. Tutti gli anni si deve fare un elenco dei luoghi dove possono essere alloggiati i soldati, ecc., dei cavalli, carri, ecc., che possono essere requisiti e delle norme relative. La legge comina pure le pene per tutti i reati che possono essere commessi in questa materia (art. 99-118).

IV. *Disposizioni generali.* — In questo capitolo si contengono norme di varia natura. La Regina designa con un *royal warrant* a quali militari superiori spetti convocare i tribunali di guerra e ratificarne le sentenze (art. 119-120), quale procedura deva seguirsi (121-126). Dà alcune disposizioni sulle carceri militari (127-131), sulle diminuzioni di soldo legalmente ammesse (132-136), sulle esenzioni degli ufficiali e soldati di fronte alle leggi doganali, marittime, di procedura e su altre incompatibilità loro (137-140). Seguono alcune norme sulla *Court of request* nell'India (141-144), ed infine le disposizioni sui reati di terzi in relazione al servizio militare, come il favoreggiamento alla diserzione, ecc. (145-149); sui conflitti fra le autorità civili e militari ed il modo di risolverli (150-155); sulle prove ed i testimonii (156-158), sulle procedure sommarie e su vari altri argomenti di minore importanza (159-163).

V. *Applicazioni del diritto militare, guarentigie ed altre disposizioni.* — Sono soggetti alle leggi militari come ufficiali o come soldati tutte le persone assoldate o nominate in qualità di ufficiali, sottufficiali, soldati, in servizio delle reclute, in servizio sanitario, ecclesiastico, militare, marittimo o comunque altrimenti attinenti all'esercito od alla marina anche in qualità di impiegati civili. La legge contiene alcune speciali disposizioni per la marina, per l'esercito indiano e per le altre forze coloniali. Seguono i vari formulari e le tabelle relative alla legge ed alcune norme di carattere regolamentare sulla sua esecuzione (1).

[Le altre leggi, decreti e regolamenti principali che regolano il servizio dell'esercito inglese e dei quali stimo utile di dare qui una nota, per quanto possibile completa sono le seguenti (2):

(1) [CHITTY'S, *Statutes*, fourth ed. by M. LKLY. London, 1880 e cont., vol. I, pag. 173-270].

(2) [Sino alla fine del 1887 i regolamenti e le istruzioni del segretariato di Stato per la guerra venivano promulgati all'esercito col mezzo di *Army Circulars*, normalmente il 1° di ogni mese, dal Sotto segretario di Stato permanente: i regolamenti, le istruzioni e gli ordini del comandante in capo venivano partecipati parimenti il 1° di ogni mese, dall'aiutante generale delle forze col mezzo di *General Orders*. Ora, in seguito a disposizione andata in vigore col 1° gennaio 1888, i Decreti, gli Ordini, i regolamenti e le istruzioni sono promulgati con *Army Orders*, normalmente il 1° di ogni mese, per opera dell'aiutante generale delle forze (firmatario di detti *Army Orders*) d'ordine del comandante in capo e previa approvazione del Segretario di Stato per la guerra. — Tutto quanto segue è aggiunto al testo].

- Legge per avocare alla Corona la suprema autorità sulle forze ausiliarie della Gran Bretagna ed Irlanda: (*Regulation of the Forces Act*, 1871; parzialmente modificata dalla *Legge sulla riserva* del 1882, e dal decreto (*Order in Council*) per la sua esecuzione.
- Decreto (*Order in Council*) sui volontari (1880).
- Legge sulla milizia della Gran Bretagna ed Irlanda (*Militia Act*, 1882).
- Leggi sulla *Yeomanry* e le altre forze volontarie (*Volunteer Act*, 1804, 1863, 1886, 1887, e 1894).
- Legge sulle riserve (*Reserve Forces Act*, 1882). Contiene la legge sulla riserva dell'esercito di 1^a e 2^a classe e la legge sulla riserva della milizia.
- Decreto (*Royal Warrant*) che istituisce una riserva di ufficiali dell'esercito (1879, 1887).
- Decreto (*Royal Warrant*) che istituisce una riserva di ufficiali medici (1888).
- Risoluzioni sovrane relative all'ordinamento militare territoriale del Regno Unito (*Localization of the Forces Acts*, 1870-1873).
- Decreto (*Order in Council*) sulle attribuzioni del Comandante in capo dell'esercito e del Segretario di Stato per la guerra (1887).
- Norme per la nomina ad ufficiale subalterno nei corpi indiani (1889).
- Ordini (*General Orders*) per il riordinamento della fanteria e dell'artiglieria (Regolari e Milizia, 1881).
- Decreto relativo alla nomina, avanzamento e ritiro degli ufficiali: all'arruolamento, congedo, rafferma e ritiro degli uomini di truppa; alle conferenze fisse ed eventuali; alle pensioni del personale dell'esercito e delle vedove ed orfani di militari (*Royal Warrant for the Pay, Appointment and non-effective Pay of the Army*, 1887); legge relativa alle paghe ed alle pensioni della *Yeomanry* (1884).
- Decreto e regolamento relativi all'equipaggiamento dell'esercito (*Royal Warrant and Regulations*, 1881).
- Legge sulle caserme e gli altri edifici militari (1890); *id.* per acquisti di terreni per scopi militari (1891).
- Regolamento di disciplina pel servizio territoriale, servizio interno, servizio del reclutamento, ecc. (*Queen's Regulations and Orders for the Army*, 1889).
- Regolamento pel servizio del genio (1882); *id.* di Commissariato e dei Trasporti (1881); *id.* pel servizio Sanitario; *id.* pel servizio del materiale (*Regulations for the Ordnance Department*, 1879).
- Regolamento pel servizio di marcia (*Regulations for the organization of the Line of Communications of an Army in the Field*, 1878); *id.* per la milizia (*Regulations for the Militia*, 1889); *id.* pei corpi volontari (*Regulations for the Volunteer Force*, 1887); per la *Yeomanry* (*Regulations for the Yeomanry Cavalry*, 1889).
- Regolamento per la provvista del vestiario alla truppa (1887); *id.* per il rifornimento di materiali vari all'esercito in campagna (1881);

id. pel servizio veterinario (1882); id. sul servizio prestato dalle infermiere addette all'esercito (*Army Nursing service Female*, 1888).

Regolamento per le scuole dell'esercito (1889); id. per la scuola di Stato maggiore; id. per il R. Collegio militare; id. per la R. Accademia militare.

Regolamenti relativi alla nomina nell'esercito regolare di ufficiali provenienti dalle forze ausiliarie e dalle forze locali coloniali (1887); id. relativo alla milizia delle Isole del Canale; id. pel servizio delle sussistenze, dei trasporti, del casermaggio e dei contratti; id. relativo agli assegni in natura ed alle indennità varie (foraggio, combustibile, lume, effetti letterecchi, alloggi, mense, acquisto di cavalli, cancelleria, musica, librerie, indennità di viaggio, indennità di prima vestizione, ecc., 1887); id. sulle casse di risparmio reggimentali (1883).

Regolamento relativo alla riserva di 1^a classe dell'esercito, ordinamento, chiamate alle armi, congedo, competenze e pensioni (1889); id. sulla chiamata alle armi e sulle operazioni di congedo della riserva di milizia (1887).

Norme contabili (*Financial Institutions*, 1886).

Regolamento di esercizi e di evoluzioni per la fanteria (1) (1889); id. per la cavalleria (2) (1887); id. pel servizio in campagna (*Manual for Field service*) per fanteria, cavalleria, artiglieria, fanteria montata, compagnie di sanità, ospedali da campo, segnaletori, corpo postale e polizia militare (3); id. per le sezioni di velocipedisti (*Cyclist Sections*) dei battaglioni volontari (1889); id. per l'artiglieria da campagna (1889); id. per l'artiglieria da fortezza (1886 e 1887).

Regolamento sull'uniforme degli ufficiali (1883).

Norme contabili pei comandanti di compagnie (*trupp* o batterie) e per gli ufficiali pagatori dei corpi di truppe (1888).

Istruzione sul maneggio delle armi ed istruzione sulle armi e sul tiro (1885-1887); id. sul maneggio della sciabola e scherma di baio-

(1) [Comprende anche: una istruzione per l'ammaestramento tattico, per la costruzione delle trincee di battaglia, per le marcie e i combattimenti notturni, alcuni cenni sugli effetti del fuoco di fucileria e d'artiglieria, il rifornimento delle munizioni, i segnali di tromba, i segnali a gesti e l'uso dei segnali di fischietto, le norme e funzioni d'attacco e difesa da parte dei riparti maggiori (brigata, divisione e corpo d'armata), le norme per le marcie in generale, ecc.].

(2) [Comprende anche le evoluzioni della brigata e della divisione, l'impiego tattico della cavalleria con e senza artiglieria a cavallo, il servizio di sicurezza e di avanscoperta, le norme per le marcie, per accampare, per passare sopra ponti provvisori, per i trasporti in ferrovia e sul mare, ecc.].

(3) [Questi *Manuals* comprendono norme disciplinari e di servizio interno, per caricare e scaricare vetture ed animali da soma, pel governo dei cavalli e muli in stazione ed in marcia, pel rifornimento delle munizioni e dei viveri, le dotazioni di equipaggiamento, armi, munizioni e viveri, gli organici di guerra, ecc.].

netta (1887); id. sul carreggio di fanteria (*Regimental transport*, 1889); id. sull'affardellamento ed uso della valigia di truppa (1889); id. per la fanteria montata (1889).

Istruzioni sul rifornimento delle munizioni nel combattimento (1887); id. sulla telegrafia ottica (1887); id. sull'attendamento (1888); id. sui segnali di trombe (1888); id. sulle cucine]; e molte altre disposizioni di importanza tecnica o speciale].

§ 58.

A. 3. Diritto amministrativo della milizia e del corpo dei volontari.

Mentre il diritto amministrativo dell'esercito presenta in Inghilterra alcune anomalie, che derivarono dalla natura d'un esercito stipendiato. il diritto amministrativo della milizia presenta altre anomalie, che derivarono dall'andamento particolare delle lotte tra la Corona e la classe dirigente d'Inghilterra, in ispecial modo il diritto militare è così ampiamente determinato per legge, e così largo è il posto concesso alle autonomie locali, come non possono sussistere con l'ordinamento militare e con la prontezza fulminea necessaria ad una potenza militare, e che perciò vennero completamente riordinate per legge negli ultimi anni.

La milizia inglese era stata riordinata in virtù di molte leggi emanate da Carlo II, che la avevano ridotta ad un armamento delle classi possidenti, come contrappeso ad un esercito permanente, per il mantenimento dell' "ordine", interno (1).

Nuove leggi a questo riguardo si promulgarono nel secolo XVIII in modo abbastanza monotono, di guisa che le successive appariscono

(1) Secondo lo Statuto del tredicesimo e quattordicesimo anno del Regno di Carlo II, c. 3, § 2, il re nomina il lord luogotenente in ogni Contea e questi presenta al re, per l'approvazione relativa, i *Deputy Lieutenants*. Il lord luogotenente nomina anche gli ufficiali. Tutto l'onere della milizia è graduato secondo il censo. [I possessori di una rendita di 500 Ls. o di 5000 Ls. di capitale, sempre fondiaria, forniscono un milite; chi possiede più ne fornisce un numero maggiore. I proprietari di 50 Ls. di rendita o di 500 Ls. di capitale contribuiscono con una quota al medesimo scopo. — Cfr. SAUNDERS, *Militia law*; GROSS, *Military Antiquities*; GNEIST, *La constitution communale de l'Angleterre*, vol. IV, Ch. VI, § 1].

Nessuno è obbligato a servire personalmente, ma può presentare al capitano un sostituto ecc. I progressi militari determinavano in seguito la variazione, secondo la quale il censo è principalmente richiesto al corpo degli ufficiali e le truppe vengono formate sempre più da supplenti e da persone arruolate, di guisa che risulta una truppa singolare di popolo riunito sotto il comando di signori ragguardevoli. Nella Camera dei Pari, nella Camera bassa e nella *gentry* influente di contea, un posto di ufficiale della milizia è quasi una specie di titolo di nobiltà.

come un consolidamento delle precedenti. La milizia organizzata in tal modo non diventò mai una istituzione vitale e nelle lotte contro il Pretendente si mostrò ordinamento affatto disadatto allo scopo, per la sua pesantezza e l'eccessiva spesa. Verso il tempo della guerra dei sette anni (1757) la minacciante invasione di un esercito francese dettò la nuova legge sulle milizie (30 Geo. II, c. 25), legge alquanto più severa, che successivamente venne sostituita da un'altra più completa (26 Geo. III, c. 107).

Soltanto nelle grandi lotte contro la Francia la milizia risorse, ed in questo periodo venne pubblicata la nuova legge sulla milizia (42 Geo. III, c. 90) rimasta per mezzo secolo la base del diritto relativo. Frattanto si metteva di nuovo innanzi la posizione insulare. La nazione inglese aveva sempre un'avversione invincibile per qualsiasi obbligo militare personale, del quale la giacitura del paese dimostra non esservi alcun evidente bisogno. Dopo la guerra con la Francia l'istituzione di bel nuovo decadde. Le leve delle milizie vengono sospese nei tempi di pace, ed è mantenuto soltanto lo stato maggiore dei reggimenti; la milizia, cessate anche le esercitazioni periodiche, diventa una istituzione in *partibus*. Le leggi di sospensione successive hanno più il carattere di leggi di riserva, cioè tengono in *suspense* le leve delle milizie, riconoscendo, a dire il vero, che la cosa doveva andare ben altrimenti. Nelle leggi successive di sospensione vengono ridotti ancora più i quadri, non si provvede alle vacanze fra gli aiutanti, i *General* e *Subdivision Meetings* sono sospesi, le armi e gli approvvigionamenti si consegnano all'ufficio d'artiglieria. Fin dal 1829 (10 Geo. IV, c. 10) la leva forzata e le esercitazioni rimasero sospese, e soltanto all'occasione vennero formati per coscrizione reggimenti speciali. La milizia era diventata un ente immaginario, del quale, in realtà, esistevano soltanto magri quadri, cioè, un certo numero di sfaccendati, che, per le buone paghe, si trovavano bene tanto nella milizia quanto nell'esercito permanente.

Solo nel 1852 nuove circostanze fecero apparire conveniente un rinvigorimento, al quale scopo venne pubblicato un emendamento alla legge sulla milizia (15 et 16 Vict., c. 50), con l'intento manifesto " di raggiungere, per quanto era possibile, gli scopi dell'istituzione col minore incomodo per le occupazioni ordinarie del popolo „. Nell'anno 1852 si procedette di nuovo ad una chiamata delle milizie, per un numero complessivo di 56.746 uomini; nel 1853, di 91.812 uomini. La milizia aumentò nel 1856 fino a 4346 ufficiali, 8369 sotto ufficiali, 114,235 uomini, tra cui circa 1/10 appartenente all'artiglieria. Si richiamarono in uso di nuovo per qualche tempo anche le esercitazioni annuali (1).

(1) [Nel 1893 la formazione della milizia pel tempo di guerra comprende 4437 ufficiali, e 142.732 soldati].— In tempo di pace sussistevano soltanto i piccoli quadri, che fin dal 1852 si allargarono di nuovo, a poco a poco, con le truppe esercitate.

Il diritto amministrativo della milizia ha, quindi, le sue basi nella legge fondamentale del quarantunesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 90, che contiene i principii essenziali, e nella legge che la emendò del decimoquinto e sesto anno del Regno di Vittoria, capo 50, che contiene le massime ritenute in quel tempo pratiche ed opportune. L'organismo militare in questo mutamento della legislazione, rimase lo stesso dell'esercito permanente; la formazione dei reggimenti ed il regolamento delle esercitazioni rimasero gli stessi della fanteria inglese di linea. In nessuna parte del sistema militare fu ammesso l'esercizio d'un diritto elettorale: tanto gl'impiegati amministrativi quanto gli ufficiali della milizia vengono generalmente nominati dai superiori. Però l'azione della legislazione e della giurisdizione civile nella milizia vennero molto più estese da un duplice punto di vista:

1) La milizia, secondo il suo principio fondamentale, è formata

Siccome in presenza d'un pericolo di guerra i reggimenti delle milizie vennero mobilitati, servivano di truppe di riserva anche per la guerra all'estero, ciò che viene accordato da speciali atti del parlamento sotto certe condizioni restrittive. La Milizia diventò così un'occasione di leve per le truppe assoldate dell'esercito permanente, ciò che contribuì ben poco, com'è naturale, alla sua popolarità. In tale condizione di cose, il Parlamento era indotto ad occuparsi di anno in anno di quest'argomento, con leggi le quali hanno per oggetto: 1) La determinazione delle paghe della milizia; 2) L'aumento periodico; 3) Le mobilitazioni temporanee; 4) La concessione di un complemento dell'esercito permanente coi soldati della milizia; 5) Leggi, le quali sospendono la compilazione delle liste primitive, il riscatto e l'arruolamento della Milizia e riducono i quadri permanenti, che si ripetono tutti gli anni (10 Geo. IV, c. 10), ad eccezione del periodo della guerra di Crimea e dell'insurrezione nelle Indie Orientali; 6) Deliberazioni del Parlamento, con le quali vengono accordati, di anno in anno il soldo, l'uniforme e le altre spese per la *Disembodied Militia*; 7) Leggi, che accordano in via temporanea un servizio volontario dei reggimenti della milizia fuori del regno Unito; 8) Leggi per i corpi speciali della milizia locale e per la milizia dell'Irlanda e della Scozia. — Da ciò si comprende come, nel corso del secolo, si emanarono più di cento leggi sulla milizia. E questo cumulo aumentò d'anno in anno, sino a che la legge d'unificazione del 1875 vi pose un termine.

[Le leggi principali sulla milizia sono le seguenti: leggi d'unificazione del 1875, 38 e 39 Vict., c. 69, che abroga molte leggi precedenti (22 e 23 Vict., c. 38; 18 e 19 Vict., c. 100; id., c. 1; 17 e 18 Vict., c. 13; 2 e 3 Vict., c. 59; 10 Gior. III, c. 10; 56 Gior. III, c. 64; 55 Gior. III, c. 168; 53 Gior. III, c. 81; 46 Gior. III, c. 140; id., c. 90; 43 Gior. III, c. 47); leggi 36 e 37 Vict., c. 68; 23 e 24 Vict., c. 94; 17 e 18 Vict., c. 105; 15 e 16 Vict., c. 50; 55 Gior. III, c. 65; 51 Gior. III, c. 118, id., c. 114; 42 Gior. III, c. 90; id., c. 72; 37 Gior. III, c. 25, le quali sono state solo in parte modificate dalla legge suddetta. — Cfr. inoltre GUNIST, *La const. comm.*, vol. IV, Ch. VI, § 1-3].

[Oltre alle annuali relazioni sull'istruzione delle milizie (pel 1890-91, *Parl. Pap.*, XIX, 1; pel 1892, ivi, XX, 1) si veda la relazione della Commissione d'inchiesta del 1890 per indagare tutto ciò che si attiene al reclutamento, istruzione, armamento, equipaggiamento, composizione, condizioni di servizio ecc. della milizia, con numerose testimonianze e documenti di tutti gli uomini più competenti. Ivi, XIX, pag. 145 e seg. Nei *Parl. Pap.* del 1892, vol. L, pag. 615, troviamo anche un elenco della distribuzione di tutti i reggimenti della milizia nel Regno Unito].

mediante la leva, per cui riesce necessario stabilire legalmente tanto l'obbligo generale dei cittadini di prestare servizio, quanto l'obbligo personale del singolo individuo di prestare il servizio stesso:

2) La milizia rappresenta un sistema di milizia nazionale, (*Landwehr*) destinata al mantenimento dell'ordine interno, per cui i posti di ufficiali sono ufficii onorarii, i militi devono considerarsi come cittadini. La legge del 1852, dopo le esperienze compiute, mira però a togliere gli eccessi della situazione legale, ed è importante come constatazione legale che mostra in quali punti debbano essere ammessi, anche per la milizia, ampi poteri regolamentari. Le disposizioni di legge, che vennero notevolmente aumentando, si riferiscono ai seguenti punti (1):

1) La legge stabilisce il numero complessivo dei militi da levarsi (contingente), che fu già, nel sec. XVIII, l'argomento principale delle leggi sulla milizia. La legge del 1802 fissava un numero normale di 40.963 uomini per l'Inghilterra ed il paese di Galles, ripartiti

(1) Negli Atti parlamentari troviamo svariati e numerosi *Reports* sulle condizioni della milizia, fra cui il *Report on the Establishment, Organisation, Government and Direction of the Militia* del 1859, notevole relazione d'una Commissione d'inchiesta reale, che, a dire il vero, comprende assai meno di quello che il titolo prometta, mentre in realtà si limita alla posizione degli aiutanti, dei medici e dei quartiermestri, ai mezzi di prevenire le frequenti diserzioni, all'acquartieramento delle truppe durante gli esercizi ed a poche proposte, "per rendere più utile la milizia". La relazione è d'un certo interesse in quanto mette in evidenza, con alcuni particolari numerosi tratti dall'esperienza, i difetti e gli abusi del sistema delle milizie. L'*Appendix* ci offre il bilancio di tutti i reggimenti della milizia, secondo la condizione normale di 80.000 soldati semplici per l'Inghilterra, 10.000 per la Scozia, 30.000 per l'Irlanda. Anche col potere regolamentare del Ministero continuano a sussistere, del resto, le antiche formazioni reggimentali, come lo dimostra l'annuale *Army List*.

Nei tempi successivi sono specialmente notevoli le relazioni della Commissione ministeriale d'inchiesta del 1873, *Parl. Pap.* vol. XVIII, 31; 1877, XVIII, 29, ed una memoria sul *Ballot* del 1865, *Ivi*, XLIII, 511 [in seguito alla quale fu approvata la legge 19 giugno 1865 che sospende la formazione delle liste e le elezioni (*Ballot*) per la milizia nel R. Unito, rinnovata poi annualmente]. — Numerosi sono i documenti contenuti nelle singole annate degli atti parlamentari. Uno specchio chiarissimo sui servizi di tutti i reggimenti della Milizia mobilitata dal 1° gennaio 1852 al 31 marzo 1861, ci è fornito dai *Parl. P.* 1861, vol. XXXVI, pag. 457. Dichiarazioni ulteriori contengono gli atti parlamentari specie in forma di schiarimenti sulle somme occorrenti a coprire le spese; istruzioni sulla formazione dei singoli reggimenti e delle singole compagnie, sul numero dei casi, nei quali è comminata nella milizia la pena del bastone e simili. — Una dichiarazione dei *Parl. P.* 1864, XXXV, 559, mostra, ad esempio, la condizione dei reggimenti della milizia negli esercizi annuali del 1863. Dovevano esistere, secondo il bilancio, in Inghilterra e nel Galles 99 reggimenti con 8058 ufficiali, 3324 sotto ufficiali, 83.460 soldati; erano però presenti alle esercitazioni soltanto 1619 ufficiali, 2880 sotto ufficiali, 61290 soldati. Circa 300 ufficiali e 6400 soldati, con o senza permesso, non erano comparsi; le altre lacune dipendono veramente da deficienze nel bilancio, nel quale mancavano effettivamente 1125 ufficiali, 420 sotto ufficiali, 15.815 soldati. L'annata seguente contiene notizie più ampie.

secondo quadri determinati fra le singole Contee. Tuttavia, nei casi d'una minacciante invasione ovvero d'una ribellione può essere convocata, con un proclama reale, una *Supplementary Militia* tutt'al più fino alla metà dell'organico ordinario delle truppe. Deve esserne comunicata preventivamente la ragione al Parlamento, e se questo non è riunito in sessione, deve essere pubblicata con un proclama. Il *Privy Council* è autorizzato a mutare, di quando in quando, i quadri dei distretti, ed in tal modo, conforme ai censimenti della popolazione, deve effettuarsi di 10 in 10 anni un nuovo riparto. Se con ciò viene elevato il contingente d'una contea, l'amministrazione provinciale (*General Meeting*) ripartisce il di più secondo il proprio giudizio tra le *Divisions* [se il contingente scema, si provvede invece con licenziamenti per estrazione a sorte] (1).

2) La legge stabilisce l'obbligo di prestare servizio da parte dei cittadini, con norme molto accurate sull'arrolamento dei soldati e sui reclami, la cui decisione è abbandonata, in modo definitivo, al *Selfgovernment* della Contea. Di massima sono esenti dal servizio militare i Pari, gli ecclesiastici della Chiesa nazionale, i membri residenti delle Università, il clero e i maestri patentati delle associazioni religiose riconosciute, i *Constables* e gli altri impiegati di polizia, gli scrivani dei procuratori, gli apprendisti, i marinai e le persone che navigano per mare ecc.; inoltre gli ufficiali ed i soldati dell'esercito permanente e quelle persone, le quali servono già nella milizia in qualità di ufficiali od hanno servito, precedentemente, per lo spazio di 4 anni; in generale "la povera gente", che ha più d'un figlio nato da legittimo matrimonio.

Per la formazione delle liste e per la procedura sui reclami, il lord luogotenente, co' suoi *Deputy Lieutenants* e con la cooperazione dei giudici di pace e dei *Constables*, costituisce l'autorità provinciale. Le liste devono essere fornite entro 14 giorni dal padrone di casa, pena una multa di 10 Ls. Esse devono comprendere tutti gli uomini che si trovano fra i 18 e i 45 anni, col nome e cognome, età, numero dei figli e con l'indicazione dei motivi addotti per l'esenzione. Entro un mese il constabile locale deve poscia raccogliere le liste dei soldati della sua parrocchia. Chiunque sia iscritto nella lista, e provi "che il suo nome è iscritto ingiustamente, ovvero il nome di un'altra persona è stato ommesso ingiustamente, o adduca i motivi d'una

(1) Il principio fondamentale della disposizione legale che tutti si prestino, il servizio militare è conseguentemente mantenuto. Ma la Regina, con consenso del *Privy Council*, è autorizzata dalla legge del 1852 sulla milizia a levare, di quando in quando, soldati della milizia fino al numero di 80.000. Nel caso di un'invasione ovvero d'un pericolo imminente d'invasione, la Regina può portare le milizie fino a 120.000 uomini; ma deve pubblicarsi contemporaneamente un proclama per la convocazione del Parlamento entro 14 giorni. Le quote delle singole contee vengono fissate da un *Order in Council*; le *Subdivisions* devono essere ridotte in conformità alle associazioni provinciali dei poveri, il che è in pratica inesequibile.

esenzione non legittima dal servizio, può appellarsi alla Corte distrettuale. In questa Corte, i *Deputy Lieutenants* presenti ascoltano i reclami sollevati, decidono in argomento; correggono, dopo questa decisione, le liste e fanno quindi compilare le liste distrettuali. In un'udienza distrettuale più ampia, i *Deputy Lieutenants* ripartono il numero dei soldati fra le singole parrocchie; il contingente di ciascuna suddivisione è stabilito preventivamente dal *General Meeting*. Nella lista provinciale, che ne risulta in modo definitivo, dopo la decisione dei reclami, sono iscritti i soldati realmente obbligati a prestar servizio, classificati a seconda dell'età e del numero dei figli (1).

3) La legge riconosce il *cambio* e l'*arruolamento*, come una funzione essenziale dell'amministrazione provinciale. Secondo le liste locali, è estratto a sorte, in un'udienza distrettuale dei *Deputy Lieutenants*, da ciascuna lista, quel numero di nomi, che, secondo il piano di ripartizione, tocca ad ogni parrocchia. L'indicato dalla sorte deve servire 5 anni. Egli è citato per un dato termine, nel quale ha luogo primieramente una visita medica da parte di un medico titolato. Se in appresso risulta, che il coscritto è inabile personalmente al servizio, o ch'egli non ha la misura richiesta, ovvero che, secondo un certificato giurato, egli non ha una proprietà di 100 Ls., con un'estrazione a sorte ulteriore è sostituito da un'altro. Se il coscritto non comparisce, è soggetto a una multa di 10 Ls., e, dopo 5 anni, è soggetto di nuovo alla coscrizione; in caso di mancato pagamento della multa, si procede all'arresto. Il coscritto può mettere un sostituto, purchè questi sia riconosciuto abile al servizio ed abbia non più d'un figlio nato da legittimo matrimonio. I preposti comunali possono anche, con una deliberazione comunale nei termini prescritti per la leva, presentare dei sostituti compresi nel comune (*Volunteers*) e dare loro un premio di 6 Ls., che può essere messo a carico della tassa dei poveri, con l'approvazione di un giudice di pace. Compite queste formalità preliminari, il sorteggiato od il sostituto devono prestare giuramento di servizio ed un altro giuramento sulla loro condizione personale. I soldati, che hanno così prestato giuramento vengono in fine iscritti nella lista del servizio del distretto, ordinati nelle 5 classi seguenti:

- 1) Soldati al di sotto dei 30 anni senza figli;
- 2) Soldati al di sopra dei 30 anni senza figli;
- 3) Soldati con figli che hanno più di 14 anni;

(1) Questo sistema fondamentale è mantenuto sostanzialmente anche nella legge del 1852 sulla milizia, §§ 11-20, ma è sospeso a cagione delle sue eccessive minuzie. Siccome la nuova legge ammette in via principale l'ingaggio dei militi, tutta l'operazione della formazione delle liste è praticamente caduta in disusuetudine e mantenuta soltanto come ripiego in caso di bisogno.

4) Soldati con figli al di sotto dei 14 anni;

5) Tutti gli altri non compresi nelle categorie precedenti (1).

4) La legge regola i titoli e la nomina degli ufficiali della milizia (1). Il lord luogotenente della Contea non deve nominare soltanto i *Deputy Lieutenants*, ma anche il numero necessario di colonnelli, tenenti colonnelli, maggiori, capitani e di ufficiali subalterni. L'ufficiale da lui designato è notificato alla Regina, ed è nominato definitivamente se la Regina, nello spazio di 40 giorni dalla notifica, non disapprova la nomina. Con un ordine di gabinetto può sempre essere licenziato un *Deputy Lieutenant* e qualunque ufficiale. Per tutti gli ufficiali, dall'alfiere al colonnello, si richiede un censo legale a seconda della proprietà; per gli ufficiali subalterni si può tener conto anche dei beni mobili. L'esatta determinazione del censo con alcune differenze tra le contee maggiori e minori, e le città che formano una contea, fu sempre la parte principale delle più antiche leggi sulla milizia. La milizia riuscì così ad avere un corpo "rispettabile", di ufficiali ed una grande abbondanza di ufficiali dello Stato maggiore, che talvolta non sapevano dirigere neppure una pattuglia (2).

5) La legge regola pure la formazione dei reggimenti della milizia. Le compagnie da 60 a 120 uomini, ognuna con un capitano, un luogotenente ed un alfiere, si devono poi formare in corpi, battaglioni e reggimenti a seconda dell'importanza delle contee, con un numero determinato di ufficiali di stato maggiore. Gli aiutanti vengono nominati dalla Regina tra gli ufficiali dell'esercito; il medico del reggimento è nominato dal lord luogotenente, il quartier mastro dal

(1) La legge militare del 1852, art. 11-20, ha reso inutile questo procedimento meticoloso, in quanto che i soldati, in seguito all'ingaggio, sono agli ordini del segretario della guerra; soltanto nei casi in cui l'ingaggio non è sufficiente a fornire i militi necessari, può venire ordinata, con un *Order in Council*, la coscrizione secondo le norme più sopra indicate. Nessuno però, che abbia oltrepassati i 35 anni, può essere sottoposto alla leva.

(2) La legge militare del 1852, §§ 1-6, ha fatto invece valere in qualche modo le considerazioni militari. Un segretario di Stato deve essere autorizzato ad emanare i regolamenti sull'età degli ufficiali da nominarsi nella milizia e sui loro requisiti, richiedendo specialmente una pratica precedente nel servizio militare; i capitani o gli ufficiali dello Stato maggiore che fanno parte dell'esercito permanente possono essere promossi, anche senza avere un censo, ad ufficiali della milizia. Per gli ufficiali subalterni ogni censo è abolito; per i *Deputy Lieutenants*, *Captains* ed ufficiali dello Stato maggiore è bensì conservato un censo, ma al reddito fondiario è equiparata ogni altra rendita ereditaria, o vitalizia percepita a qualsiasi titolo.

Con una legge successiva (18 et 19 Vict., c. 108), il censo pel colonnello venne stabilito di nuovo, in modo decisivo, a 600 Ls.; per il tenente colonnello, a 400 Ls., per il maggiore a 300 Ls., per il capitano a 200 Ls. di rendita in beni mobili o immobili. Gli ufficiali dell'esercito permanente, però, dopo cinque anni di servizio prestato nella loro qualità di capitani della milizia, di capitani ed ufficiali di Stato maggiore dell'esercito permanente, possono venire nominati al grado più elevato di ufficiali dello Stato maggiore nella milizia, senza alcun censo. Le leggi successive mantennero questo indirizzo.

colonnello. Il numero dei caporali, dei sergenti e dei tamburini è fissato a seconda del numero dei militi. L'ufficiale comandante ha il diritto di nomina e di licenziamento di questi ultimi. Nessun albergatore o birraio può essere nominato sergente, caporale o tamburino. Soltanto in quanto manchi qualsiasi determinazione speciale, la formazione deve essere rimessa all'amministrazione reale (1).

6) La legge regola in seguito le esercitazioni della milizia (*training and exercise*). La milizia deve essere chiamata una volta all'anno ad esercitazioni che durano 21 giorni. In seguito ad alcune leggi successive, il tempo delle esercitazioni venne ora esteso a 28 giorni, ora abbreviato secondo il parere del *Privy Council*, ora vennero anche sospese del tutto. Dopo una mobilitazione, il tempo delle esercitazioni può essere esteso a 56 giorni (*17 et 18 Vict., c. 13*). La determinazione dei riparti e dei luoghi, nei quali devono essere eseguite le esercitazioni, avviene d'ordinario secondo le decisioni dell'amministrazione provinciale. Durante le esercitazioni, le milizie sottostanno al diritto militare del *Mutiny Act*, agli articoli di guerra e ai tribunali militari, escluse però le pene capitali o corporali. Questi tribunali di guerra devono essere formati soltanto cogli ufficiali della milizia, non già con gli ufficiali di comando dell'esercito permanente. I militi refrattarii alle esercitazioni vengono giudicati dai tribunali militari, o puniti sommariamente con 20 Ls. di multa da un giudice di pace; in quest'ultimo caso la multa contro chi è impotente a pagare è commutata in casa di correzione o nella prigione fino a 6 mesi. Secondo la legge del ventiduesimo e ventitreesimo anno del Regno di Vittoria, capo 38, ogni disertore nella milizia può essere tradotto alternativamente dinanzi ad un tribunale di guerra, o punito sommariamente, con multa od eventualmente col carcere per sentenza d'un giudice di pace. I militi ricevono la paga dal giorno in cui arrivano al reggimento (2).

7) La legge regola il richiamo della milizia in servizio attivo (*mobilitazione, draw out and embody*). Essa ha luogo "nei casi di una effettiva invasione, nel pericolo d'una invasione imminente, e nei casi di una ribellione od insurrezione", in forza d'un ordine reale ai lordi luogotenenti. Se il Parlamento si trova riunito in sessione,

(1) La legge del 1852, §§ 25-27, rimette, invece, ogni formazione dei reggimenti, del corpo degli ufficiali e dello Stato maggiore ai regolamenti amministrativi. I quartiermestri, i tesoriери ed i sergenti vengono nominati "secondo il bisogno"; nei reggimenti e nei battaglioni, i posti vacanti vengono colmati direttamente dal Comandante.

(2) Queste massime non vennero mutate in sostanza nemmeno dalla legge militare del 1852; però è riservato all'amministrazione di richiamare, più spesso di prima, entro l'anno, la milizia alle esercitazioni: con un *Order in Council*, la durata complessiva di 21 giorni può essere abbreviata ed ordinata una esercitazione della Contea.

bisogna comunicargliene prima il motivo; se non è raccolto, l'*Order* viene deliberato in Consiglio di Stato, poi reso pubblico con un proclama. Gli ufficiali ed i militi ricevono, dal giorno della mobilitazione, il soldo ordinario della fanteria: i militi ricevono pure altre gratificazioni. D'altronde sono soggetti completamente al diritto militare ed agli "articoli di guerra", fino a che siano ritornati nella loro contea o licenziati con un ordine reale (*disembodied*) (1).

8) La legge regola i *quadri* e la *fornitura delle armi* alla milizia. I quadri assoldati, che rimangono sempre, constano di un aiutante, d'un *serjeant major*, di alcuni *serjeants* e tamburini. Gli aiutanti, come gli ufficiali dell'esercito permanente, sono nominati con decreto reale (*Royal Commission*) e possono conseguire, dopo cinque anni di servizio, il grado di capitano. Il soldato deve essere stanziato nel luogo dove si trova il deposito delle armi del reggimento. L'aiutante è "responsabile", di tutte le armi, delle divise e delle altre forniture, sotto la sorveglianza di un comandante. Per le riparazioni e per le spese d'amministrazione è accordata una quota fissa, 1 Ls. al mese per uomo; le mercedi per i quadri sono stabilite, di quando in quando, con atti temporanei. Gli arsenali per il deposito delle armi, delle uniformi, delle armature e delle altre forniture vengono stabiliti, secondo le prescrizioni più severe della legge, dal comandante del reggimento, con l'approvazione del lord luogotenente (2).

9) La legge stabilisce, in fine, una serie di *diritti e privilegi personali* del milite. V'è anzitutto il diritto ad un soldo normale durante il periodo della mobilitazione e delle esercitazioni annuali. Gli aiutanti, dopo un più lungo tempo di servizio, hanno diritto a pensione. Tanto i sotto ufficiali quanto i soldati riformati dal servizio attivo, hanno il diritto di entrare nell'Ospizio degli Invalidi, precisamente come quelli usciti dall'esercito permanente. I sottoufficiali e i tamburini, che, dopo avere prestato 20 anni di servizio nella milizia vengono licenziati invalidi, possono ottenere, su certificato del comandante e di tre *Deputy Lieutenants* la piccola pensione nell'Ospizio degli Invalidi. Dei diritti politici delle milizie fanno parte, infine, il diritto ad un congedo per esercitare il diritto elettorale politico, il diritto di esenzione dall'ufficio di sceriffo, di *Constable* e da

(1) La mobilitazione può colpire tutta la milizia o una parte di essa. Nella mobilitazione parziale, la chiamata delle milizie ha luogo con estrazione a sorte in un'udienza complementare, con cui è chiamato anzi tutto la prima classe, indi la seconda e via dicendo; l'estrazione a sorte ha luogo soltanto nella classe che è richiamata in parte soltanto.

(2) I poteri regolamentari vennero anche in questa materia notevolmente ampliati colle recenti leggi di unificazione. Per completare i mezzi pecuniarii, le Corti trimestrali possono deliberare un assegno a carico della *County Rate*, e, in caso di bisogno, assumere prestiti. Le amministrazioni urbane vi contribuiscono secondo l'ammontare delle loro imposte sui poveri.

altri uffici comunali, il diritto di esenzione dall'obbligo di concorrere alla costruzione delle strade (1).

[Stimo utile aggiungere alcune ulteriori notizie sull'*ordinamento presente della milizia* in Inghilterra.

[Il personale della milizia si distingue in due categorie; il *permanent staf*, personale permanente dello Stato maggiore ed il personale della milizia.

[1. Il *personale permanente* si compone di aiutanti, quartiermestri, sottufficiali di maggioranza, id. contabili, id. istruttori, tamburini e trombettieri. Gli aiutanti sono maggiori, capitani, o tenenti (solo per il genio e con 6 anni di servizio), tutti previa constatazione di idoneità, di regola con esame. I *quartiermaster* provengono dai quartiermestri, *warrant officers* e dai sottufficiali dell'esercito regolare: quelli da destinarsi ai battaglioni di fanteria sono tratti anche dai *warrant officers* e dai sottufficiali della milizia stessa. I militari di truppa provengono dall'esercito regolare (i graduati, però, debbono avere almeno 10 anni di servizio), dai pensionati che assumano un nuovo arruolamento e dai ragazzi arruolatisi nella milizia in qualità di aspiranti trombettieri o tamburini.

[2. *Ufficiali della milizia*. — La progressione dei gradi è uguale a quella delle forze regolari, da secondo tenente a tenente colonnello. Il grado è conferito dal Sovrano e a parità di grado l'ufficiale regolare ha la precedenza. I gradi subalterni sono conferiti ad ex-ufficiali dell'esercito regolare, oppure a *gentlemen* di età non inferiori a 17 anni; questi giovani devono dar prova, mediante appositi esami, di essere idonei a servire nell'arma rispettiva entro l'anno successivo alla loro nomina: a quelli che falliscono è concesso di ripetere la prova entro 6 mesi coll'obbligo di dimettersi nel caso di un secondo insuccesso. Dopo 3 anni di grado, i secondi tenenti riconosciuti idonei possono essere promossi a tenenti. I capitani e gli ufficiali superiori provengono dalla milizia e dall'esercito regolare; da quest'ultimo senza esami. Gli ufficiali subalterni, non provenienti dall'esercito regolare, non possono essere promossi capitani se non hanno preso parte a tre serie, almeno, di esercitazioni annuali (*trainings*).

[Possono anche essere nominati direttamente capitani ed ufficiali superiori, cittadini di condizione civile giudicati idonei mediante esame; quelli nominati ufficiali superiori debbono anche dar prova di saper istruire una compagnia.

(1) [Cfr. art. 172 a 175 della legge citata]. — Si hanno altre leggi sui sussidii alle famiglie dei militi richiamati, che vengono dati dagli ispettori dei poveri sulla loro cassa, e sono assegnati sussidii abbastanza elevati. I membri di queste famiglie non possono essere mandati in nessuna casa di lavoro dei poveri. Se però la famiglia da sussidiarsi è composta di moglie e di più di 3 figli al di sotto di 10 anni, è concesso agli ispettori dei poveri di porre un sostituto, abile al servizio, in luogo del capo famiglia.

[La milizia non ha medici proprii. Il servizio sanitario è disimpegnato a seconda di eventuali disposizioni ministeriali, date più specialmente in occasione dei varii periodi d'istruzione.

[3. *Truppa della milizia.* — Si compone di sergenti, caporali e soldati. Il suo reclutamento è basato sull'arruolamento volontario. L'età degli arruolandi deve essere compresa fra i 18 e i 35 anni; questo limite viene esteso ai 45 anni per gli uomini congedati, senza diritto a pensione con non meno di tre anni di servizio, dall'esercito regolare, dalla riserva dell'esercito e dalle truppe della marina.

[Possono arruolarsi ragazzi di età fra i 14 ed i 16 anni (eccezionalmente fra i 13 ed i 16) in qualità di aspiranti tamburini, trombettieri o pifferari ed in ragione di uno per compagnia o batteria; essi passano soldati di milizia appena raggiunto il 18° anno di età. Finalmente, dietro speciale autorizzazione, è concesso l'arruolamento: a giovani di 17-18 anni, ad individui i quali, sebbene non posseggano in modo perfetto i prescritti requisiti (età, statura, perimetro toracico e peso), sono tuttavia in condizioni tali da potersi considerare atti al servizio; in fine, ad individui congedati con pensione dall'esercito regolare entro tre anni dalla data del congedamento e capaci di adempiere alle funzioni di sottufficiali.

[Il milite può arruolarsi nell'esercito regolare o nella Real Marina, nel qual caso è prosciolto dall'obbligo che avesse assunto nella milizia. La ferma nella milizia è di 6 anni ed è ammessa la rafferma di 4 anni pel milite di età non superiore ai 45 anni.

[*Periodi d'istruzione.* — Il periodo d'istruzione preliminare delle reclute può estendersi a 6 mesi, ma di regola tale istruzione non dura più di 3 mesi. Le esercitazioni d'insieme hanno luogo, di regola, una sola volta all'anno e per non più di 28 giorni sebbene sia in facoltà dell'autorità di stabilirne la durata in 56 giorni.

[La milizia riceve paga quando prende le armi per la sua istruzione ed ha diritto alle competenze stabilite per l'esercito quando sia chiamata in servizio attivo.

[Vi è una milizia speciale per le isole del Canale con uno Stato Maggiore, fanteria e artiglieria. Il suo reclutamento si fonda sull'obbligo generale e personale al servizio militare. Ogni cittadino è soggetto al servizio fra 18 e 60 anni; a 45 passa nella riserva. Il Governo provvede a questa milizia il personale dello Stato Maggiore, le armi e l'equipaggiamento. Così per la milizia dell'isola di Malta, che è stata compresa per la prima volta nel bilancio del 1889-90.

[La milizia della Gran Bretagna e Irlanda può venire impiegata nella Gran Bretagna e Irlanda, e col consenso degli ufficiali e dei gregari, nei presidi delle isole Normanne, nell'isola di Man, a Gibilterra ed a Malta. Le milizie delle isole Normanne e di Malta sono forze assolutamente locali.

[La forza fissata pel 1889-90 era la seguente:

		FANTERIA	ARTIGLIERIA	GENIO	TOTALE
<i>Personale permanente</i> (4994)	Ufficiali	239	54	—	298
	Sott'ufficiali	2829	570	78	3472
	Tambur., ecc.	1017	190	22	1229
<i>Milizia</i> (181-811)	Ufficiali	290 6	551	107	3564
	Sergenti	203 4	380	77	2491
	Capor. e soldati	105.368	17,530	2358	125.156

e in tutto 136.305 nomini. La forza organica totale era di 137.598; la effettiva di 119.388; la presente di 103.373.

[L'unità organica della fanteria della milizia, linea e cacciatori, è il battaglione, comandato da un tenente colonnello. La maggior parte dei battaglioni è di 8 compagnie. I battaglioni appartenenti ad un reggimento territoriale dipendono direttamente dal comandante del distretto reggimentale. I battaglioni della milizia sono strettamente connessi a quelli dell'esercito permanente e costituiscono il reggimento territoriale. Questo legame tra i battaglioni regolari e quelli della milizia fu stabilito specialmente per facilitare il reclutamento dei regolari, invogliando gli uomini della milizia a passare tra questi, e perchè l'esercito regolare possiede nella milizia il contingente delle *riserve di milizia*.

[Il deposito di fanteria di linea regolare dovrebbe essere il centro del reclutamento, d'istruzione delle reclute, di radunata di battaglioni di milizia della circoscrizione, ma in fatto hanno depositi distinti. Per l'ordinamento tattico secondo le più recenti disposizioni si veda quanto è detto più innanzi].

Il risultato di questa trasformazione delle norme amministrative è una graduale assimilazione del diritto amministrativo della milizia e dell'esercito con eccezioni rigorosamente limitate.

I. La materia della *legislazione* comprende gli stessi argomenti che sono materia di legislazione per l'esercito permanente; colla differenza importante, però, che l'esistenza effettiva della milizia, fondata sul dovere personale, è regolata da leggi permanenti; mentre l'esistenza dell'esercito, formato in base alla leva, è regolata da un *Annual Act*.

II. La materia dei *decreti* (ordinanze) reali, in quanto vengano emanati col consenso del consiglio dei Ministri e quindi nella forma di un *Order in Council*, nella milizia è regolata in più vasta misura con norme che si addentrano nella vita civile e perciò non devono essere considerate semplicemente dal punto di vista del dipartimento della guerra, ma altresì dal punto di vista dell'amministrazione nel suo complesso, per la determinazione delle forze della leva dove non sia sufficiente la coscrizione ordinaria, per la ripartizione delle milizie nelle contee, per la proroga o l'abbreviazione delle esercitazioni annuali, per la deliberazione sulla mobilitazione delle milizie.

III. La materia dei *regolamenti* (dopo le esperienze compiute

sull'eccesso delle norme legislative) comprende ora, come nell'esercito permanente:

1) La formazione dei reggimenti, del corpo degli ufficiali e dello Stato Maggiore;

2) L'istruzione, la disciplina e l'amministrazione *tecnica*;

3) Le qualifiche degli ufficiali della milizia, *che però non si fondano più solo sul censo*. Per gli ufficiali *subalterni* qualsiasi censo è abolito; per i *Deputy Lieutenants, Captains* e per gli ufficiali di Stato maggiore è mantenuto un tenue censo al quale si rese da ultimo equipollente un reddito derivato da beni mobili o immobili. Tanto i capitani, quanto gli ufficiali superiori dell'esercito permanente possono essere promossi, anche senza censo di sorta, ad ufficiali della milizia. In generale, il segretario di Stato può emanare regolamenti relativamente all'età ed a certe qualifiche militari degli ufficiali da nominarsi nella milizia.

Il rinvigorimento delle leve della milizia, dopo la guerra di Crimea o al tempo dell'insurrezione delle Indie Orientali, durò un tempo relativamente breve. Dando uno sguardo alla storia della milizia fin dai tempi della guerra dei sette anni, è evidente che, nel corso di un secolo, si era addivenuti generalmente, con lunghi intervalli, sette volte soltanto ad una vera leva forzata sulla base dell'obbligo personale. Un popolo insulare non poteva pensare che la difesa dei possedimenti della Corona sparsi su tutta la faccia della terra e la direzione della guerra coi diversi popoli stranieri, dovessero formare argomento di un generale dovere civile per il mantenimento degli interessi del commercio inglese. Torna perciò a prevalere nuovamente la tendenza antica di sospendere le leve forzate. Così nel 1865 (28 et 29 Vict., c. 46) la formazione delle liste della milizia e tutti gli affari della leva vengono sospesi di nuovo, con la riserva consueta che le leggi ancora esistenti possono essere richiamate in vigore mercè un *Order in Council*. Questa legge, emanata primieramente per un anno, è confermata poscia di anno in anno, di guisa che la sospensione diventò di nuovo normale.

Si manifesta con ciò il bisogno di adattare alle presenti condizioni le leggi sulla milizia, leggi straordinariamente sminuzzate e, per la maggior parte, sospese, tanto più che i quadri della milizia ed i reggimenti relativi effettivamente formatisi rappresentano un frammento dell'esercito regolare. In sèguito ad una clausola dell'*Army Discipline Act* del 1871, § 6, furono aboliti tutti i diritti essenziali dei lord luogotenenti di nominare gli ufficiali dei corpi della milizia e dei corpi dei volontari, ed avvocati di nuovo alle prerogative della corona; e tutte le nomine consimili sono soggette a un diritto di conferma da parte della corona per il tramite di un segretario di Stato. Infine, con l'abolizione completa o parziale di 25 leggi antichissime riguardanti la milizia, venne poi pubblicato il *Militia (Voluntary Enlistment) Act* del 1875 (38 et 39 Vict., c. 69).

La milizia è così diventata una vera riserva militare, formata in modo abbastanza difettoso, che si cerca ora di completare per vie diverse, con la graduale estensione dei corpi dei volontari.

L'istituzione dei *corpi di volontari* data dai tempi della guerra con la Francia; allora si calcolò su di essi per far fronte ai bisogni imprevisi o locali. Si formarono così, fin dal 1793, le milizie supplementari e le milizie locali, nella loro qualità di formazioni transitorie. La prima legge su questa istituzione (34 Geo. III, c. 31), garantiva ai volontari la paga delle truppe di linea nel caso di mobilitazione o di una chiamata per la repressione d'una ribellione e d'un tumulto. Gli ufficiali avevano diritto alla metà della paga, i sotto-ufficiali quello di entrare nell'Ospizio degli Invalidi, se erano feriti in attività di servizio. Più gradita riuscì la formazione d'una cavalleria volontaria di milizia nazionale, *Yeomanry* (38 Geo. III, c. 51), che si è conservata sino ad oggi. Questa truppa volontaria, formata di proprietari fondiarii e di fittavoli, in generale della classe più agiata della popolazione rurale, si è conservata anche dopo la fine della guerra con la Francia. Ogni corpo ha 3 compagnie di almeno 40 uomini sotto un ufficiale superiore. I militi vengono sorteggiati d'ordinario tra i maggiori possidenti, i cavalli sono forniti con mezzi privati, gli ufficiali vengono nominati dal lord luogotenente. Essi devono essere chiamati ogni anno per le esercitazioni, per servire di aiuto ai giudici di pace nel mantenimento dell'ordine, e devono esser sempre pronti al servizio immediato. Di questi *Yeomanry Corps* ne esistono ancora circa 50, con presso a poco 15.000 militi; essi ricevono ogni anno un sussidio per l'equipaggiamento, come pure un soldo durante le esercitazioni e durante il servizio attivo (1).

Le esperienze della guerra di Crimea ed il timore periodico d'una invasione francese hanno suscitato negli ultimi tempi un movimento, dal quale sono derivate le ultime riforme legislative nel

(1) [Per la *yeomanry* fu nominata nel 1892 una commissione d'inchiesta presieduta da Earl Brownlow, per studiare le riforme opportune. Furono interrogati undici ufficiali superiori, ecc. *Parl. Pap., Reports*, XX, p. 35-77. La forza presente era di 39 reggimenti con 13.067 uomini, diversamente distribuita, perchè si scendeva da un reggimento di 856 uomini ad un reggimento di 116. L'ordinamento si riconobbe insufficiente così per la guerra che in tempo di pace, soverchi gli ufficiali, scarsa l'istruzione. Si propose la formazione in squadroni di 100 uomini, ordinati a reggimenti e brigate, ed una migliore connessione col resto dell'esercito.

[Nel 1893 erano arrolati 690 ufficiali, 1139 id. *non-commissioned*, 186 trombettieri e 8385 uomini, in tutto 10.400; il numero presente all'ispezione fu di 9011. Di 39 reggimenti, 14 diedero risultato molto soddisfacente, 15 soddisfacente, 7 discreto, 3 nullo. — Le spese pel 1894-95 è di Ls. 74.400; cioè 45.400 per paghe reggimentali, 27.710 soprassoldi e indennità, 1300 spese diverse. — Durante gli otto giorni in cui sono ordinariamente chiamati ogni anno vengono così retribuiti: luog. colonn. 23 scellini: maggiori 193 s. 3 d.; capitani 14 s. 7 d.; subalterni 8 s.; medici 11 s.; veterinari 8 s.; sergenti, trombe e militi 7 s.].

Volunteer Corps. Queste riforme mirano principalmente a vincere la profonda antipatia ereditaria contro il servizio militare ed a restituire allo stesso la rispettabilità necessaria. In seconda linea tale formazione dimostra la tendenza di preparare lentamente un sistema di coscrizione con surrogazione. L'istituzione dei volontari, più simpatica all'opinione pubblica, venne così regolata dalla " legge per ordinare ed unificare le leggi relative alle forze dei volontari „ del 21 luglio 1863 (*Volunteer Act*, 26 et 27 Vict., c. 65) (1):

In primo luogo, siccome senza legge non può essere formato verun corpo armato: " la Regina è autorizzata ad accettare i servizi dei *Volunteer Corps*, e questi possono offrire il loro servizio col tramite del lord luogotenente d'una contea „. Alla Corona è riservato anche il diritto di sciogliere qualsiasi corpo.

La Regina è autorizzata a formare per ogni corpo uno stato maggiore permanente, che consta di un aiutante retribuito e di un certo numero di sergenti istruttori (*Serjeants instructors*).

Il servizio nei *Volunteer Corps* esonera dall'obbligo del servizio nella milizia ogni ufficiale, sotto ufficiale o soldato, che, nella sua qualità di *efficient volunteer*, abbia ricevuto un'istruzione regolare.

La nomina e il grado degli ufficiali, le norme speciali sulle promozioni, sulla formazione delle *Courts of Inquiry*, sull'amministrazione e sulla disciplina in generale sono determinate con un regolamento ministeriale; il giuramento da prestarsi dagli ufficiali è formulato nella legge.

È consentita la mobilitazione " nel caso di effettiva invasione o d'una invasione minacciata „, con un proclama ai lord luogotenenti.

Le truppe in servizio soggiacciono a particolari sanzioni penali molto miti; invece lo stato maggiore permanente ed i corpi in attività di servizio, soggiacciono al *Mutiny Act*, agli " articoli di guerra „, ed ai consigli di guerra costituiti nel loro seno.

(1) Fra i 53 articoli del *Volunteer Act* giova notare le seguenti disposizioni:

Gli ufficiali, non appartenenti allo Stato maggiore, vengono nominati fra i cittadini, coll'approvazione della Regina e si graduano con gli ufficiali dell'esercito permanente e della milizia, come i più giovani del loro grado (art. 3). Il *Volunteer* può abbandonare, dopo averne dato avviso e sotto certe condizioni, il servizio (6). Con un *Order in Council* può essere determinata la misura della cultura militare di ciascun *efficient volunteer* (11). Con regolamento di un segretario di Stato, due o più corpi possono essere fusi in un *Administrative Regiment*, per il quale la Regina può nominare un permanente Stato maggiore di reggimento (14). È data facoltà ai corpi di formare Statuti coll'approvazione della Corona, di acquistare proprietà, di fondare arsenali e di ricorrere ai sussidii forzati; infine si regola l'acquisto di proprietà per i campi di tiro ecc. (24-30). L'appendice contiene il formulario per il giuramento degli ufficiali e l'elenco degli atti parlamentari relativi ai corpi dei volontari, che rimangono abrogati (31-40).

Analogamente alla legge sui corpi dei volontari venne pubblicato anche un *Naval Artillery Volunteer Act* del 1873 (36 et 37 Vict., c. 77), che regola il servizio dei volontari secondo le stesse massime, avuto riguardo però ai bisogni speciali della marina da guerra e dell'arma di artiglieria.

Si danno infine alcune disposizioni sulla misura dei sussidii dello Stato, sui diritti a metà soldo, sui provvedimenti per gl'invalidi, sull'esenzione dai sussidii stradali e sopra alcuni altri privilegi analoghi a quelli delle milizie.

L'istituzione delle milizie in unione ai *Volunteer Corps* è considerata oramai come un tutto veramente armonico, come l'esercito di riserva dell'Impero britannico, e, col riordinamento dell'amministrazione, viene effettuato sempre più integralmente il sistema di mettere tutte le forze armate sotto l'amministrazione unica del ministero della guerra nuovamente organizzato. La necessità di una riserva nell'esercito, a seconda dei bisogni della presente direzione della guerra, aveva condotto ad aggiungere per legge all'esercito regolare una riserva (31 et 32 Vict., c. 110, 111). Queste leggi contengono, in sostanza, clausole di autorizzazione, che affidano ai regolamenti del Ministero della guerra la formazione di una riserva limitata di I^a e II^a categoria, composta delle milizie in attività di servizio e dei soldati arruolati per il servizio brevissimo delle esercitazioni. Con l'abolizione di leggi antichissime, la formazione definitiva venne regolata frattanto col *Reserve Forces Act* del 1882 (45 et 46 Vict., c. 48) con una riserva dell'esercito di I^a e II^a classe ed una "riserva delle milizie". Alla riserva di I^a e II^a categoria vennero poscia aggiunte la milizia, la *Yeomanry* e i *Volunteer Corps* come unico organismo — nella qualità di un "esercito sussidiario e di un esercito di riserva", dell'esercito regolare. Nel bilancio annuale le forze militari britanniche sono date dallo specchio seguente:

Esercito regolare	123.791 uomini
Riserva di I ^a Classe . . .	23.090 "
" di II ^a Classe . . .	24.000 "
Milizia	139.111 "
<i>Yeomanry</i>	14.511 "
<i>Volunteers</i>	245.648 "

Totale 570.051 uomini.

Vi si aggiungono inoltre 63.588 uomini appartenenti al servizio delle Indie Orientali (1).

La legge del 1875 sull'amministrazione delle milizie (38 et 39 Vict., c. 69), con l'abolizione totale o parziale di 25 leggi anteriori per l'Inghilterra e di numerose leggi per la Scozia e per l'Irlanda,

(1) [L'autore cita l'anno finanziario 1880-81, *Parl. Pap.*, vol. XLI, pag. 5. — Pel 1892-93 vedi P.P., vol. XLIX, 1: *Army Estimates effective and non Effective service for 1892-93*, ed i documenti che mostrano la spesa complessiva per l'esercito e la marina pel 1892-93, *ivi*, pag. 243 e 247; il *memorandum* del segretario di Stato sul bilancio della guerra pel 1892-93, *ivi*, XLIX, pag. 553; il conto consuntivo delle spese per l'anno terminato il 31 marzo 1891, *ivi*, pag. 557 e alcune nuove e maggiori spese (*surpluses on votes*) che si erano stanziare, *ivi*, pag. 761. La relazione

mirava ad emendare ed unificare alcune leggi sulla milizia, meglio ordinare la milizia, cioè, come essa viene formata con la coscrizione volontaria (*Voluntary Enlistment*).

La nomina dei Lord luogotenenti avviene in Inghilterra ed in Irlanda come per lo innanzi. Questi alti funzionarii continuano a nominare, come hanno fatto fino ad ora, i *Deputy Lieutenants* in ogni contea (nelle contee inglesi d'ordinario per lo meno venti, talora più di cento), coll'approvazione della Corona per mezzo di un segretario di Stato. Il *Lord Lieutenant*, in sua assenza, può essere rappresentato da 3 *Deputy Lieutenants* od anche da un Vice-luogotenente da lui nominato. Il censo di questi funzionarii è fissato normalmente a 200 lire di reddito fondiario netto, e vi è equiparato un ugual reddito di beni mobili. Un elenco dei nominati deve essere notificato ogni anno al segretario di Stato e comunicato al Parlamento. Tutti i *Deputy Lieutenants* possono essere in ogni tempo licenziati dalla Corona. Nel rimanente, questo personale conserva i diritti sinora goduti (1).

I quadri della milizia durante la sospensione delle leve vengono mantenuti in conformità di questa legge secondo il numero di soldati concessi dal Parlamento. La ripartizione dei quadri nelle diverse contee avviene con un *Order in Council*; la formazione dei Reggimenti secondo l'ordine della Corona (2).

Tutte le nomine degli ufficiali nella milizia vengono fatte dalla

sulle condizioni statistiche dell'esercito inglese pel 1891, con un riassunto di quelle anteriori dal 1872 al 1890 si trova al vol. L, pag. 1 e seg., 99 e seg.

[Per il 1898 si hanno le seguenti notizie sommarie:

	UFFICIALI	SOLDATI	CAVALLI
Stato maggiore, Amministr. ecc.	1.691	5.132	1.311
Fanteria	4.781	142.976	562
Cavalleria	834	18.323	12.566
Artiglieria	1.459	36.418	11.901
Genio, pionieri e treno . . .	1.175	10.457	1.707
Truppe indigene coloniali . .	163	5.067	—
Riserva (in tempo di guerra) .	1.100	80.509	—
Milizia	3.755	131.988	—
Yeomanry	684	10.939	12.000
Volontarii	9.406	251.215	2.260
Milizie coloniali	170	5.357	600
Polizia in Irlanda	300	12.200	400

che rappresenta l'effettivo in tempo di pace].

(1) Legge citata, art. 1, 3-17.

(2) Art. 18-20.

Regina, come per gli ufficiali dell'esercito regolare. La prima nomina al grado di sottotenente o di luogotenente può essere conferita alle persone proposte dal lord luogotenente, con riserva dell'approvazione reale. Nello stato maggiore permanente possono venire nominati anche i sottoufficiali ed i soldati dell'esercito regolare, secondo le norme emanate dal segretario di Stato (1).

I militi vengono arruolati mediante la leva allo stesso modo con cui avvengono le leve dell'esercito regolare, con alcune differenze nel giuramento alla bandiera, nel quale si deve sostituire la parola "milizia", e l'espressione "per la difesa della Gran Bretagna e dell'Irlanda". L'ingaggio avviene tutt'al più per 6 anni: può essere però prolungato (2).

Il rinvio in congedo di una parte delle milizie è preceduto da una esercitazione di sei mesi al più sotto gli ufficiali dell'esercito regolare. Sempre dietro loro consenso, le reclute della milizia possono compire questa esercitazione anche con le truppe dell'esercito regolare. I periodi delle esercitazioni annuali sono regolati da un *Order in Council* (3).

Una mobilitazione della milizia "in casi di grande pericolo nazionale o di grande urgenza" si deve notificare subito al Parlamento, esponendone i motivi; ove il Parlamento non sia riunito, si deve convocare entro 10 giorni dall'ordine di mobilitazione (4).

Sono applicati il *Mutiny Act* e gli "articoli di guerra", a tutte le milizie dello stato maggiore permanente, alle reclute delle milizie ed ai militi durante il tempo delle esercitazioni e durante il loro servizio nell'esercito regolare: in generale valgono a questo proposito le stesse norme che per l'esercito regolare. La diserzione può essere punita alternativamente anche con procedura sommaria da un giudice di pace. Alla pena va unito in ogni caso un prolungamento del tempo del servizio. Nei tribunali di guerra della milizia non devono essere chiamati ufficiali dell'esercito permanente (5).

La legge commina pene per i reati di leva della milizia e dell'esercito permanente. Secondo le norme date da un segretario di Stato, un milite, con un nuovo contratto d'ingaggio, può passare all'esercito permanente (6). I contratti di servizio esistenti possono essere sciolti con un contratto d'ingaggio soltanto quando la milizia diventa mobile.

Le norme sui premi, sul soldo, sull'avanzamento, sull'amministrazione della milizia possono emanarsi con *royal warrant*, *order and regulation*, in quanto non vi si opponga questa legge (7).

(1) Art. 21-29.

(2) Art. 30-35.

(3) Art. 36-43.

(4) Art. 44-52.

(5) Art. 56-70.

(6) Art. 71-77.

(7) Art. 86.

Le pene oltre le 20 Ls. secondo questa legge sono applicate, dietro denuncia, da un tribunale ordinario; le multe più piccole sono applicate sommariamente, con una ordinanza del giudice di pace (1). I militi sono esenti dagli uffici comunali ed esenti dal *certiorari* (2). « Nulla è mutato con questa legge, anche in caso di leva forzata, alle leggi esistenti sulla leva della milizia », (3).

[Anche nel servizio della *cavalleria volontaria* e del corpo dei volontari seguirono notevoli mutamenti negli ultimi anni.

[1. *Yeomanry*. — I corpi hanno ora un effetto minimo di 200 uomini (ufficiali e truppa). Sono confermati dal Ministero della guerra ed hanno diritto ai vantaggi che lo Stato accorda a questa cavalleria ausiliaria. Il numero minimo di soldati (*privates*) di ciascun squadrone (*troop*) è di massima 42, ma è ammesso che la deficienza del numero di soldati di un *troop* possa essere compensata da eventuale eccedenza in altri *troops* dello stesso reggimento.

[Lo Stato provvede alla *yeomanry* il personale permanente dello stato maggiore dei corpi, le armi, un assegno annuo a favore del corpo in ragione di 2 Ls. per ciascun uomo (*yeoman*) compreso il personale permanente (ufficiali e truppa) a titolo di sovvenzione per il vestiario e la bardatura; inoltre corrisponde una paga quando prende le armi per la sua istruzione e le competenze stabilite per l'esercito quando è chiamato in servizio attivo, per prestare aiuto alle autorità civili, ecc. Lo Stato concede pure in determinati casi una indennità pei cavalli resi inabili; tale indennità non può superare la somma di 30 Ls., qualunque sia stato il prezzo d'acquisto.

[Il *personale permanente* consiste: di aiutanti provenienti da maggiori o dai capitani della cavalleria regolare, i quali possono rimanere in tale ufficio per 5 anni; di sergenti istruttori che abbiano 12 anni di servizio e provenienti dalla cavalleria, dall'artiglieria, dal corpo d'amministrazione e dalle compagnie (*Ordnance Store Corps*) addette al servizio del materiale. La progressione dei gradi è uguale a quella dell'esercito fino a tenente colonnello; a parità di grado, l'ufficiale dell'esercito regolare o della milizia ha la precedenza ed il comando; fra gli ufficiali dello stesso grado della *yeomanry* e dei corpi volontari la precedenza spetta al più anziano.

[Gli ufficiali sono nominati dal Sovrano e scelti fra gli ex-ufficiali della cavalleria regolare e fra *gentlemen* di età non inferiore ai 17 anni; questi ultimi prima di assistere ad una seconda istruzione annuale devono superare un determinato esame presso la scuola di cavalleria ausiliaria in Aldershot; a quelli che falliscono è concesso ripetere

(1) Art. 87.

(2) Art. 95 e 96.

(3) Art. 99. Altre norme sull'ordinamento delle riserve sono contenute nei *Parl. P.* 1867-8, XLII, 303; 1871, XXXIX, 705.

la prova entro sei mesi, ma dopo un secondo insuccesso l'ufficiale è invitato a dimettersi.

[La *yeomanry* ha un personale proprio di medici e di veterinari.

[La truppa della *yeomanry* si compone di sott'ufficiali, caporali, trombettieri e soldati. Può iscriversi in un corpo di *yeomanry*, il cittadino che abbia compiuto il 17° anno di età e possa liberamente disporre di un cavallo da sella, sia di sua proprietà, sia noleggiato od avuto in prestito. Il vestiario e la bardatura sono generalmente forniti al gregario dal corpo in cui si iscrive, il quale fa fronte alle spese di acquisto (nei depositi governativi) e di manutenzione coll'annuo assegno di 50 lire italiane più sopra accennato.

[Quando la *yeomanry* non è in armi, qualunque individuo ascrittovi può cessare di appartenervi in qualunque epoca, previo un semplice preavviso scritto di 14 giorni mandato al proprio capitano comandante di squadrone (*troop*) e dopo avere pienamente liquidati col corpo i proprii conti.

[Le reclute debbono prendere parte ogni anno a 12 istruzioni preliminari e gli anziani ad 11; queste istruzioni precedono, d'un tempo, indeterminato, la riunione annuale dei vari corpi della *yeomanry* per un periodo d'istruzione di 8 giorni, nell'ultimo dei quali ha luogo l'ispezione compiuta dall'ispettore della cavalleria ausiliaria del rispettivo distretto.

[Con speciale autorizzazione possono anche effettuarsi riunioni di reggimenti (4 o più *troops*) per eseguire esercitazioni d'insieme per un periodo di tempo non maggiore di 14 giorni consecutivi o ripartiti in più periodi distinti. La *yeomanry* è soggetta alla giurisdizione militare durante le esercitazioni, quando è riunita in riparti regolari o di milizia e quando è chiamata in servizio attivo (*actual service*) nei casi più sopra indicati.

[2. *Volontarii*. — I corpi volontari, istituiti per iniziativa privata nelle singole contee della Gran Bretagna, sono territoriali e comprendono le seguenti specialità di arma e servizio: cacciatori a piedi (*rifles*); artiglieria da posizione e da fortezza; genio, che comprende le compagnie da fortezza, i ferrovieri (*Fortress and Railway forces*), i torpedinieri (*Submarine Miners*), i cacciatori a cavallo (*mounted rifles*), i cavalleggeri (*light horse*) ed il corpo di sanità militare (*medical staff corps*).

[I corpi volontari che mantengono un determinato effettivo sono riconosciuti come tali con speciale ordinanza del Ministero della guerra ed hanno diritto ai vantaggi che lo Stato accorda a questa forza ausiliaria volontaria.

[Lo Stato provvede ai corpi volontari il personale permanente dei loro Stati maggiori e le armi; corrisponde loro, inoltre, un assegno annuo (detto *capitation grant*, gratificazione o premio per testa o testatico) che è ordinario e speciale; il primo si distingue in superiore (*higher grant*) ed inferiore (*lower grant*). L'assegno superiore, che è

di 35 scellini o di 5 ls. a seconda dei corpi, vien dato al corpo per cadun volontario (ufficiale o gregario) che sia stato dichiarato sufficientemente istruito (*efficient*).

[Nel computo della somma spettante a ciascun corpo è pure compreso il personale permanente. L'assegno inferiore è corrisposto ai corpi di cacciatori a piedi ed a cavallo in ragione dei volontari i quali in due istruzioni annuali rimangono ascritti alla 3^a classe di tiro. L'assegno speciale è concesso ai corpi volontari in aggiunta all'ordinario ed in varia misura. In tempo di pace, lo Stato corrisponde anche talune indennità per sopperire a spese da farsi in occasione di viaggi, di trasporto di mobilia, di accampamenti, di speciali istruzioni militari e di perdita di cavalli.

[Il *personale permanente* consiste di aiutanti e di sottufficiali (di maggiorità, contabili ed istruttori). Gli aiutanti sono maggiori, capitani o tenenti delle varie armi dell'esercito regolare (compresa la fanteria e l'artiglieria di marina ed il reggimento delle Indie Occidentali) che soddisfano a talune determinate condizioni; essi non possono rimanere in tale carica più di 5 anni. I sottufficiali provengono da quelli dell'esercito regolare cheentino almeno 15 anni di servizio e dei sottufficiali pensionati che assumano un nuovo arruolamento. Oltre a questi *istruttori permanenti*, esistono gli *istruttori temporanei*, graduati dei corpi regolari e *sergenti* del personale permanente delle milizie distaccati presso i corpi volontari per brevi periodi ed in determinate epoche dell'anno, come pure sottufficiali ascritti alla riserva dell'esercito e che abbiano servito, come graduati, per non meno di 2 anni.

[Qualunque cittadino, salvo poche eccezioni, fra i 17 ed i 49 anni di età e fisicamente idoneo, che voglia sostenere la spesa del suo vestiario, può iscriversi come membro effettivo (*enrolled member*). Possono pure arruolarsi ragazzi fra i 12 ed i 17 anni.

[Salvo casi speciali, i volontari di truppa sono tolti dai ruoli effettivi quando raggiungano l'età di 50 anni; gli ufficiali a 60 anni compiuti sono invitati a dimettersi: se però ne sono giudicati capaci, il segretario di Stato può autorizzarli a continuare nel loro rispettivo grado anche fino all'età di 67 anni.

[I volontari non sono vincolati per alcun limite di tempo e possono, in tempo di pace, cessare di far parte del loro corpo, previo un semplice preavviso di 14 giorni mandato per iscritto al loro comandante e previo assestamento dei loro conti. Molti volontari non potendo sottostare alle spese di prima vestizione, sono vestiti dal corpo, purchè si obblighino a rimanervi per un dato periodo di anni ed a rinunciare in favore del corpo stesso, fino ad estinzione del loro debito, all'assegno (*capitation grant*) cui possono aver diritto.

[I volontari che si arruolano nella milizia o nell'esercito regolare sono cancellati dall'organico del loro corpo. Possono essere ascritti ai corpi come *membri onorari* (*honorary members*): coloro che contri-

buiscono soltanto con danaro al mantenimento di un corpo e gli antichi membri effettivi i quali durante l'arruolamento risultarono otto volte *efficienti* e manifestano il desiderio di rientrare nel corpo in qualità di *effettivi* quando le circostanze richiedessero aumento di forza; costoro sono designati col nome di *riservisti* (*reserve men*).

[Per conseguire il certificato di *efficiency* ed aver quindi diritto al *capitation grant*, il volontario deve intervenire ad un determinato numero di esercitazioni e dar prova di essere sufficientemente istruito nel servizio della propria arma. Inoltre i cacciatori a cavallo ed i cavalleggeri devono essere provveduti di un cavallo idoneo al servizio o delle relative bardature. I corpi eseguono ogni anno il tiro al bersaglio e manovre d'insieme da soli od in unione a corpi regolari o di milizia.

[Gli *ufficiali volontari* sono nominati dal Sovrano: la progressione dei gradi ed il loro rango sono uguali a quelli accennati della milizia. I candidati non debbono avere meno di 17 anni di età. Possono essere nominati ufficiali nei corpi volontari gli ufficiali dell'esercito regolare a mezzo stipendio o giubilati. Durante o dopo la seconda ispezione annuale passata dall'autorità competente ad un corpo di volontari, gli ufficiali di nuova nomina o promossi ad ufficiale superiore devono frequentare una delle scuole d'istruzione appositamente istituite per gli ufficiali delle forze ausiliarie riportando il certificato di *proficiency*, oppure sostenere con buon esito appositi esami. Da dette prove sono esenti, sotto date condizioni, gli ufficiali provenienti dall'esercito regolare o dalla milizia e gli ufficiali inferiori provenienti dai sergenti *proficients* dei corpi volontari.

[I corpi volontari noverano eziandio medici, veterinari e quartiermestri tratti dal personale volontario.

[I corpi volontari, quando sono riuniti a truppe regolari di milizia e quando si trovano in servizio attivo sono soggetti alla giurisdizione militare. I comandanti dei corpi volontari sono responsabili della buona conservazione delle armi, custodite in appositi locali (*armouries*) a spese dei corpi stessi, oppure da quegli individui ai quali, con licenza scritta, i comandanti di corpi di volontari credono opportuno di accordare tale facoltà. Le armi custodite nelle armerie sono visitate due volte all'anno e quelle presso i consegnatari ogni qualvolta sia giudicato opportuno (1)].

(1) [La forza dei volontari da 119.146 nel 1860 aumentò grado a grado a 227.741 nel 1893. Pel 1894-95 la forza autorizzata in bilancio, compreso lo Stato maggiore ecc. è di 262.520. La forza è così distribuita: *light horse* 243; artiglieria 41.584; genio, 11.696; torpedinieri, 1248; *rifles*. 171.489; corpo medico 1481; ufficiali, 6067; sergenti, 13.377.

[La spesa pel 94-95 è la seguente: paghe agli aiutanti 75.500 Ls.; ai sergenti istruttori 97.300 Ls.; assegni personali ai corpi 478.000; spesa per i campi 118.000 Ls.; spese diverse 88.500, totale 804.000 Ls. contro 786.000 Lr. nel 1893-94:

l'aumento è dovuto principalmente ad un maggior sviluppo delle esercitazioni militari dei volontari.

[Nel 1894 è stata compiuta una importante inchiesta sull'applicazione dei *Volunteer Acts* e sulle condizioni dei volontari che prestano servizio in ordine al medesimo. Dalla relazione presentata il 17 luglio 1894 togliamo alcune importanti conclusioni. Si è ritenuto che vi possano essere altri casi in cui la sicurezza nazionale è in pericolo sebbene non si tratti di invasione effettiva ed imminente e che sarebbe, a cagion d'esempio, opportuno che taluni forti venissero sussidiati da artiglieri volontari e che i volontari torpedinieri ed altri per la difesa delle coste potessero esser chiamati in più larga misura di quella consentita dall'atto. Sarebbe desiderabile in generale che il segretario di Stato potesse far appello alle forze dei volontari con maggior larghezza. — Si ritiene che i volontari dovrebbero essere soggetti alla legge militare non solo nei casi ora contemplati, ma, dal momento che si trovano sotto le armi ed in uniforme, siano essi associati alle forze regolari oppur no. Inoltre si è riconosciuto che meglio giova attribuire il potere di licenziamento al comandante, e questo non deve essere in verun modo indebolito, essendo più efficace di qualsiasi altra sanzione dell'*Army Act*. Si suggerì di limitare i poteri delle generali adunanze del Corpo, per guisa che alla ripartizione dei fondi e ad altri provvedimenti locali possa esser supplito con norme e ordinamenti speciali approvati dal Sottosegretario di Stato. Si riconobbe l'opportunità di mantenere la distinzione tra la proprietà del Corpo dei volontari per l'uso degli intenti militari di esso, che sono esenti da qualsiasi tassa di contea, parrocchiale o locale, conforme alla decisione del *Queen's Bench* nel caso di Pearson c. *Holborn Union Assessment Committee*, e le proprietà d'altra natura, *beneficial occupation*, ecc., che sono soggette a tassa. Il Comitato suggerì parecchi emendamenti al *Ranges Act* del 1891 ed al *Military Lands Act* del 1892 allo scopo di renderli più chiari e precisi, e più facili le costruzioni per l'istruzione agli esercizi del Corpo dei volontari. Venne richiesta da molti l'esenzione dei volontari, specie degli ufficiali, dal servizio di giurati, ritenendosi che con questa esenzione si potrà allargare e migliorare la scelta degli ufficiali. Quanto all'uso dei volontari nei casi di gravi perturbazioni dell'ordine pubblico, che si possono richiedere dal potere esecutivo come qualsiasi altro cittadino, il Comitato non suggerì alcuna notevole riforma alla legislazione vigente].

[Le leggi principali sulla milizia sono citate a pag. 502. Quelle sulla *Yeomanry* ed i *volunteers* sono le seguenti:

- 1803-04. 44 Gio. III, c. 54, *Regulation*; id., c. 94, *Allowances*;
- 1816. 56 Gio. III, c. 39, *Time of training*;
- 1817. 57 Gio. III, c. 41, sez. 8, *Pay* ecc.; id., c. 44, *Regulations*;
- 1826. 7 Gio. IV, c. 58, *Returns* ecc.;
- 1852. 15 e 16 Vitt., c. 50, sez. 37, *Exemption from militia*.
- 1862. 25 e 26 Vitt., c. 4, *Commissions*;
- 1863. 26 e 27 Vitt., c. 65, *Military*;
- 1865. 28 e 29 Vitt., c. 46, sez. 3, *Returns*.
- 1868-69. 32 e 33 Vitt., c. 81, *Military*;
- 1870. 33 e 34 Vitt., c. 67, *Service of notices*; id., 97, *Stamps*;
- 1871. 34 e 35 Vitt., c. 86, *Regulation of the forces*;
- 1875. 38 e 39 Vitt., c. 17, sez. 97, *Storehouses*;
- 1878. 41 e 42 Vitt., c. 10, sez. 105, *Attachment to corps of regulars*;
- 1879. 42 e 43 Vitt., c. 32, sez. 5, *Army discipl. and regulation act*;
- 1881. 44 e 45 Vitt., c. 57, ss. 3, 6, 8, 38, 39, 54, *Regulations of the forces*;
- 1881. 44 e 45 Vitt., c. 58, *Army discipl. and regulation act*;
- 1885. 48 e 49 Vitt., c. 36, *Artillery and rifle ranges*;
- 1886. 49 Vitt., c. 5, *Drill grounds*.
- 1887. 50 e 51 Vitt., c. 36, *Lieutenancy clerks allowances*.
- 1892. 55 e 56 Vitt., c. 43, sez. 5, *Military lands*.

Oltre ai regolamenti, ordinanze, ecc., emanate dal Ministero della guerra].

SEZIONE II.

B. *Organi esecutivi del diritto militare*

- I. Ministero della guerra e sue sezioni. §§ 59-64.
- II. Comandanti e formazioni dei quadri. §§ 65-69.
- III. L'antico ufficio di artiglieria; artiglieria e genio. §§ 70-72.
- IV. Avanzi del *Selfgovernment* nell'amministrazione militare. § 73.

§ 59.

B. I. Ministero della guerra.

Le prerogative della Corona erano state dichiarate espressamente ancora una volta dopo la Ristaurazione:

1) Come direzione (*government*) suprema dell'esercito, cioè l'amministrazione militare dal suo lato politico, finanziario e giuridico;

2) Come comando generale, compresa la nomina degli ufficiali, la disciplina, l'amministrazione tecnico-militare in tutti i suoi particolari.

Derivò da ciò, fin dall'origine, un duplice organismo di autorità regie amministrative militari e di autorità di comando, i cui rapporti, a seconda della natura delle cose, si compenetravano gli uni con gli altri e non si potevano regolare facilmente. In Inghilterra le lotte tra la monarchia ed il parlamento hanno prodotto una diffidenza particolare, che pone in prima linea la dipendenza dell'autorità militare dall'ordinamento civile giuridico in ogni senso. Nel corso della grande guerra contro la Francia l'esperienza ha però dimostrato che un esercito abbisogna d'una permanente amministrazione tecnico-militare. Ma anche per questo periodo giovò una fortunata circostanza, che si trovasse cioè nel duca di Wellington un *Condottiere*, nel più ampio senso della parola, il quale organizzò sovra un territorio straniero eserciti valorosi, che furono di aggravio soltanto alle finanze della madre patria e che, terminata la guerra, aggravarono più il fondo delle pensioni che l'amministrazione. Malgrado la gloria delle armi inglesi, quindi, dopo il 1815, come cent'anni prima, riprese il sopravvento il concetto insulare; anzi, con zelo raddoppiato si cercò di tenere lontani i possibili pericoli dell'esercito permanente, e ciò mediante i due principii seguenti:

L'amministrazione militare era e rimase interamente connessa e controllata dall'amministrazione civile, in particolar modo dal ministero delle finanze e dal segretariato di Stato; di guisa che ogni

movimento ed ogni mutamento di tutto l'organismo, come d'ogni parte di esso rimase dipendente dall'autorità civile.

Per lo stesso motivo non si lasciò che l'esercito diventasse un corpo connesso, ma lo si mantenne il più possibilmente distinto in fanteria e cavalleria, sotto il comando della classe dirigente, che, col sistema d'acquisto del grado d'ufficiale, si assicurava questo importante servizio dello Stato.

Ambedue questi principii nella loro azione reciproca mantennero l'esercito in una immediata dipendenza dall'amministrazione ministeriale: non mutavano soltanto i capi dell'amministrazione civile col mutare dei ministeri di partito, ma anche i capi militari più importanti, il generale dell'artiglieria e, di quando in quando, anche il *Commander in Chief*.

Da queste massime amministrative derivò una ripartizione molto complicata delle funzioni in ufficii numerosi. L'amministrazione finanziaria dipendeva in ultima istanza dal ministero delle finanze, le altre amministrazioni dal segretariato di Stato, nel quale il ministro delle Colonie esercitava ad un tempo la direzione suprema nella sua qualità di *Secretary for War*. A motivo della inseparabilità dei due uffici, venne creato poscia un *Secretary-at-War*, che, quale capo dipartimentale di secondo grado, deve essere soggetto alla *Treasury* ed al segretariato di Stato. Di fronte a questa triade amministrativa si trovò quindi il comando generale colle sue diramazioni inferiori. Quale autorità particolare vi si trovava unito l'ufficio generale di artiglieria, *Master of Ordnance*, nel quale erano riuniti, per l'amministrazione del materiale e per gli affari di artiglieria e del genio, tanto il comando generale quanto l'amministrazione civile. — Gli ufficii civili trattavano col Parlamento sulle condizioni dell'esercito, amministravano tutte le materie finanziarie e controllavano i rapporti civili dell'esercito. Gli ufficii militari rappresentavano il comando, esercitavano la disciplina militare, dirigevano l'amministrazione tecnico-militare. Nel lungo periodo di pace, gli organi principali dell'amministrazione si vennero a formare nel modo seguente (1):

I. Il *Secretary for War and Colonies* aveva nominalmente la posi-

(1) L'imperfezione dell'antica amministrazione dell'esercito è già argomento di un *Report* parlamentare *On Land Forces and Marines* del 1746 (stampato nella raccolta degli antichi *Reports* fino al 1808, *First Series*, vol. II, p. 73). Un materiale ancora più vasto riguardante gli abusi si trova nei 19 *Reports of Military Inquiry* del 1808, 12, per i quali apparve un *General Index* nei *Parl. P.* 1816, 51, vol. X, 371. Servendosi di questo materiale, un conoscitore come Carlo DUMIN poteva scrivere il suo *Voyage en Angleterre* (Parigi, 1820), il quale tratta, in 8 sezioni e 6 volumi, della *Force Militaire*, della *Force Navale* e della *Force Sociale*. Nell'anno 1837 venne ordinata l'inchiesta sulla condizione complessiva dell'esercito, ed il *Report of Commissioners*, *Parl. P.* 1837, volum. XXXIX, part. 1, p. 5-200, che si riferisce a questo argomento è molto importante perchè presenta un chiaro compendio del modo come è ripartita l'amministrazione centrale.

zione di un ministro della guerra e la direzione suprema di tutta l'amministrazione militare. Sotto la sua autorità suprema venne presentato al Parlamento il *Mutiny Bill*. Esso chiedeva l'approvazione della Regina pel numero delle truppe da occuparsi in ogni servizio speciale: contrassegnava gli elenchi delle nomine e degli avanzamenti degli ufficiali: in tempo di guerra corrispondeva direttamente coi comandanti dell'esercito al campo ed impartiva loro direttamente gli ordini del governo. In tempo di pace, invece, le particolarità pratiche dell'amministrazione dell'esercito rimasero estranee a questo ministro nominale della guerra.

Esso formava l'anello di congiunzione tra l'esercito ed il Consiglio dei Ministri, nel quale era riposta la decisione della questione preliminare sulle forze annuali dell'esercito (1).

II. Il segretario della guerra, *Secretary-at-War* (il quale è sempre un membro influente della Camera bassa), era il ministro delle finanze dell'esercito, presentava e difendeva nella Camera bassa il *Mutiny Bill* annuale, gli articoli di guerra ed altri progetti di legge, come pure i singoli capitoli del bilancio (*votes*), in generale e in particolare.

Era "responsabile", della fornitura, in gran parte altresì dell'erogazione pei bisogni militari, firmava i mandati di pagamento e deliberava il conto generale sull'erogazione dei medesimi. Per le nomine e le promozioni degli ufficiali, l'iniziativa spettava, è vero, al *Commander in Chief*: questi, però, doveva comunicare, col mezzo di un *Memorandum*, l'elenco delle nomine e degli avanzamenti al *Secretary-at-War*, che formava due elenchi delle nuove promozioni: una per le truppe delle Indie orientali e delle colonie veniva spedita, col suo tramite, al Ministro delle colonie; il secondo elenco, che comprendeva tutti gli altri ufficiali di nomina regia (*Officier patente*) veniva mandato al Ministro dell'interno. In questa maniera il *Secretary-at-War* doveva sollevare per il primo le difficoltà effettive, mentre negli uffici degli altri Segretarii di Stato la formalità del sigillo (cioè della nomina) seguiva il suo corso ordinario (2).

(1) Il *Commander in Chief* aveva da rivolgersi ogni anno, relativamente alle forze effettive dell'esercito, al *Principal Secretary*, facendo a questo le sue proposte per iscritto; il *Principal Secretary* portava la questione nel Consiglio dei Ministri per la relazione e ne partecipava la decisione al *Commander in Chief*. Era inoltre ufficio del *Commander* dividere il numero complessivo a seconda delle varie specie di truppe e a seconda dei gradi di servizio; partecipare le sue proposte al *Secretary at-War*, il quale redigeva, coi dati forniti, il bilancio finanziario dell'esercito per l'anno successivo.

(2) La generale questione preliminare sul numero delle truppe spettava però al Consiglio dei Ministri e al *Secretary for War*, la presentazione effettiva dei bilanci militari annuali spettava al *Secretary-at-War*. Similmente l'approvazione generale della ripartizione delle truppe e del movimento delle medesime spettava al *Secretary for War*; invece il controllo delle singole spese veniva esercitato dal segretario della guerra, il quale stabiliva appunto per questo anche tutti i luoghi

III. Il *Commander-in-Chief* esercitava inoltre, le funzioni di capo militare attivo della fanteria e della cavalleria. La costituzione e la formazione dell'esercito dipendevano, bensì, dalle autorità civili: ma, una volta costituito, dipendeva dagli ordini militari del comando generale. Secondo la consuetudine tradizionale, il comandante supremo ha al suo fianco un aiutante generale ed un quartier mastro generale: ambedue, alla loro volta, con uno stato maggiore speciale ed un ufficio con funzioni distinte, mantenendo ogni comando generale il suo *Deputy Adjutant General* e il *Deputy Quarter master General* (1).

IV. Il generale d'artiglieria, *Master General of Ordnance* (*General Feldzeugmaster*), mutando col mutare dei Ministeri di partito, costituiva un'autorità indipendente per gli affari di artiglieria e del genio dell'esercito nazionale, per le fortificazioni e l'armamento, per la fabbricazione dei cannoni e delle armi minori, per la fornitura dei mantelli, dei letti, della paglia, del carbone e dell'illuminazione. L'ufficio dell'artiglieria provvedeva le armi, le munizioni e le vettovaglie militari per tutto l'esercito; i cannoni e le navi anche per la marina; i mantelli per le diverse truppe; i mezzi di riscaldamento e di illuminazione tanto all'interno quanto all'estero; le provvigioni ed i foraggi nella Gran Bretagna. Vi si aggiunga tutta la materia delle fortificazioni e l'amministrazione delle caserme, la fornitura dei vestiti dell'artiglieria e del corpo del genio, in parte anche per la milizia e per le truppe di polizia in Irlanda (2).

V. L'intendenza militare, *Commissariat*, subordinata e sotto la diretta direzione della *Treasury*, procurava le provvigioni ed i foraggi delle truppe che si trovavano nelle Colonie od al campo; fino al 1834 questo valeva anche per i foraggi e per le provvigioni nella Gran Bretagna; dal 1834 questa parte degli affari dell'intendenza passò all'ufficio dell'artiglieria, fatta riserva d'una parte determinata, che restò al *Commissariat*.

Anche il *Board of Audit*, la Corte dei Conti, venne più strettamente connessa coll'amministrazione della guerra, in quanto dal Ministero delle finanze venne sentita, quale autorità consulente, anche per gli affari militari, in ispecial modo in tutte le faccende relative al *Commissariat*.

Va da sè, infine, che quanto riguardava i medici militari e l'am-

nei quali dovevano aver luogo le marcie. Ed aveva lo speciale ufficio di sorvegliare perchè fossero rispettati i limiti legali del diritto militare e protetti i suditi di fronte alle trasgressioni ed al cattivo contegno dei militari.

(1) Gli avanzamenti, le concessioni, i movimenti delle truppe, le disposizioni militari sono d'iniziativa militare del comando generale; però sotto il controllo amministrativo e finanziario delle autorità civili.

(2) Questo complesso di affari amministrativi era, *ab antico*, così saldamente determinato che, per intenderne bene il riordinamento, deve essere trattato ancora separatamente (§§ 70-72).

ministrazione della giustizia militare, come pure il clero militare, stava sotto una direzione suprema mista di autorità civili e militari.

Nel lungo periodo di pace, che corse dal 1815 in poi, questa forma d'ordinamento fece continui progressi (1). Il Parlamento esigeva gelosamente che l'esercito si acconciasse allo spirito ed al sistema dell'amministrazione civile; che non vi prevalesse uno spirito "militare", che le persone influenti non dovessero essere militari, ma soltanto *principal debaters*, uomini politici influenti, tolti dal Parlamento. Soltanto dopo lo scoppio della guerra del 1854 ognuno si convinse della pesantezza e dell'insufficienza di questo sistema e le esperienze della guerra di Crimea diedero una spinta efficace a riforme in tutti i sensi.

Già, allo scoppiare della guerra, venne riconosciuta dovunque la necessità di una maggiore unità nell'amministrazione militare, che si venne riformando colle seguenti norme. Con un *Order in Council* del 12 giugno 1854, l'amministrazione della guerra venne staccata dal segretariato di Stato per le colonie. Il duca di Newcastle, fino allora ministro per le colonie, ottenne un nuovo decreto di nomina in qualità di *one of H. M. Principal Secretaries of State* ed entrò, come quarto segretario di Stato, al capo di un nuovo dipartimento principale. Con un *Order in Council* dell'11 agosto 1854, il nuovo dipartimento venne organizzato adducendo il motivo "della necessità comprovata di riunire tutte le sezioni della presente ispezione militare e dell'amministrazione speciale — sezioni, dipendenti finora da ufficii diversi — e di fonderle alla dipendenza di un unico segretario di Stato". Nel dicembre dello stesso anno, l'intendenza militare, dal

(1) I difetti del sistema amministrativo fin dal 1815 vennero esposti francamente nel *Report* del 1837. Quale difetto principale venne designata la mancanza di un efficace controllo sulla spesa delle somme votate dal Parlamento, da parte d'un'autorità responsabile: *the want of an efficient control over the whole military expenditure of the country by some one authority, responsible both for the amount of the expenditure, and for the manner in which the sums voted by Parliament were applied*. Speciali documenti rilevarono l'inopportuno smembramento dell'amministrazione militare in frammenti. In quanto riguarda la fornitura delle armi per l'esercito, per esempio, il *Commander-in-Chief* si rivolgeva al *Secretary-at-War*: questi al Ministro delle Colonie, il quale, dopo avere ottenuta l'approvazione reale, trasmetteva all'ufficio di artiglieria un ordine di fornitura. Anzi tutto, però, le operazioni militari vennero guastate dai controlli sospettosi sull'impiego delle truppe e sulla ripartizione delle medesime da parte di più membri del Ministero e dei loro organi intermedi. Le condizioni miserrime in cui era piombato l'esercito davanti a Sebastopoli in causa della complicata amministrazione, della mancanza di trasporti, di cura e di ospedali militari, in seguito alla poca abilità degli ufficiali e degli impiegati militari, a motivo della mancanza d'ogni esercizio per un'azione complessiva in un tutto organico, suscitò una tempesta nell'opinione pubblica contro l'amministrazione militare, che si manifestò in parte nelle ampie relazioni della Commissione d'inchiesta nominata dalla Camera bassa: *Reports of Select Committee on Army before Sebastopol, Parl. P., 1854-55, N° 86, 156, 218, 247, 318*.

Ministero delle finanze passò al Ministero della guerra. Il 6 giugno del 1855 la Regina revocò la nomina del precedente generale d'artiglieria e del *Board of Ordnance*, e conferì al segretario di Stato le loro funzioni civili con ordinanza che diventò poi Statuto del 18° e 19° anno del Regno di Vittoria, capo 117. Il passo più importante, infine, fu il seguente: il *Secretary for War* venne nominato contemporaneamente *Secretary-at-War*, quasi con un duplice ufficio. — Così si ebbe un Ministero unico della guerra nel significato che esso ha nel continente, sebbene la fusione dei differenti ufficii originarii sia rimasta tuttora evidente.

I. Il ministro della guerra, nella sua qualità di *Secretary for War*, è ora (1) il capo amministrativo dell'esercito nel pieno significato della parola. La sua posizione, per lo innanzi normale, ha conseguito un'importanza assoluta in seguito all'assorbimento degli affari speciali del *Secretary-at-War*. Egli è l'anello di congiunzione tra il Consiglio dei Ministri e l'esercito. Qui ci si presenta, oramai, la questione decisiva del numero delle truppe da mantenersi. Il bilancio della guerra è inviato ogni anno dal comando generale al *Secretary for War*: questi provoca una deliberazione del Consiglio dei ministri a tale riguardo e la trasmette al Comando generale. Il Comando generale, dopo questa decisione preliminare, deve sottomettere alla Regina un quadro (*status*) delle truppe da tenersi sotto le armi; il quale, firmato dalla Regina, è restituito al Ministero della guerra. In base a ciò vengono poi compilati i progetti di bilanci speciali e chiesto il voto su di essi alla Camera bassa. Il ministro della guerra è, al presente, direttamente "responsabile", delle condizioni dell'esercito (2).

II. Il Ministero della guerra, nella sua qualità di *Secretary-at-War*, è capo dell'antico dipartimento finanziario e giudiziario dell'esercito — ministro delle finanze e rappresentante politico di esso — l'anello costituzionale di congiunzione tra l'esercito ed il Parlamento, responsabile della sua amministrazione e della finanza in particolare. La sua funzione principale in questo ufficio è il progetto degli speciali *Army Estimates* e la presentazione del *Mutiny Bill* in Parlamento, in base a cui egli propone gli articoli di guerra. Egli cura l'accordo delle spese militari coi rispettivi stanziamenti approvati

(1) [Lascio intatta l'esposizione dell'autore affinchè meglio si comprendano le riforme compiute nell'ultimo decennio, 1884-94, esposte più oltre].

(2) In modo analogo si è semplificato il procedimento per le promozioni e le nomine superiori nel servizio militare, per le quali il Comando generale chiede l'approvazione della regina; ma il *Secretary for War* progetta l'*Order* reale e lo controfirma. (Per l'esercito delle Indie Orientali e per i Corpi delle Colonie, queste funzioni sono esercitate dai Segretarii di Stato per le Indie Orientali e per le Colonie). Il ministro della guerra è direttamente "responsabile", della ripartizione delle forze militari tanto nell'interno del paese quanto fuori, e corrisponde col Comando generale per tutti i movimenti delle truppe. A ciò si collegano gli affari dell'amministrazione civile del precedente ufficio d'artiglieria, su cui ritorneremo più tardi, in un paragrafo apposito (§ 70).

dal Parlamento e coi regolamenti. Le quote normali del soldo e degli assegni secondari sono da lui regolate, d'accordo col comando generale sotto la sanzione della *Treasury* (1).

Egli sovrintende, infine, in generale, perchè sieno mantenuti i limiti del diritto militare esposto più sopra, concilia i conflitti tra la parte civile e la militare; è capo della giustizia e del clero militare e capo *ad latere* (*Mitchel*) dell'ufficio militare d'igiene.

III. Questa fusione del *Secretary-at-War* col *Secretary for War* venne sanzionata più tardi da alcuni atti parlamentari. Fino allora la congiunzione era considerata come un accomodamento provvisorio nell'interno del segretariato di Stato, ed era stata regolata soltanto con *Orders in Council*. Il nuovo assetto è stato legalizzato, togliendo di mezzo le difficoltà tecnico-giuridiche, mercè lo Statuto del 26° e 27° anno del Regno di Vittoria capo 12 e dichiarato permanente. La legge abrogò in tutto o in parte 26 atti parlamentari precedenti, nei quali al *Secretary-at-War* erano attribuite determinate funzioni legali, e prescrisse, " che questo ufficio sia d'ora in poi abolito: che tutti gli obblighi, i poteri, le autorità, i diritti ed i privilegi attribuiti al *Secretary-at-War* secondo i citati atti parlamentari o secondo altre leggi e consuetudini, perdurino in pieno vigore e sieno affidati al *Principal Secretary*, a cui la Regina consegnerà il sigillo del *War Department*.... In modo analogo i diritti, esercitati fino ad ora dal *Deputy Secretary-at-War*, devono essere esercitati per l'avvenire da un sottosegretario di Stato. Tutti i denari e tutte le cauzioni depositate presso la Banca in nome del *Secretary-at-War*, devono essere trasferiti al *Secretary for War*. Tutti gli *Orders*, *Regulations* e *Directions* emanati sino ad ora dal *Secretary-at-War* o dal suo sostituto, devono rimanere in pieno vigore, ma vengono considerati quali *Orders*, *Regulations* e *Directions* di un *Principal Secretary of State* e, di conseguenza, mutabili per ordine d'un *Principal Secretary* (2).

La forma dell'amministrazione ministeriale da ciò risultante

(1) Il Ministro della guerra dispone delle paghe e decide sui reclami degli ufficiali a metà soldo, sui sussidii ai feriti, sui compensi per la perdita di cavalli e bagagli, sulle domande di pensioni alle vedove. Nella sua qualità di capo dell'amministrazione degli invalidi, decide sulle domande di sussidii da parte degli invalidi. Ovunque per i pagamenti occorre un ordine del Gabinetto, i progetti vengono preparati in questo ufficio e viene esercitato con ciò un controllo su ogni aumento o modificazione del bilancio militare.

(2) Senza dubbio con questa fusione è raggiunta una certa semplificazione nell'andamento degli affari. Così, a mo' d'esempio, le proposte di fornitura delle armi passavano precedentemente dal Comando generale al *Secretary-at-War*, da questo al *Secretary for War*, da questo al generale d'artiglieria, mentre ora è abbreviata la strada, dal momento che le tre ultime persone sono diventate una sola. È fatta riserva del controllo del Comando generale e de' suoi membri subalterni mediante il ministro della guerra. Il controllo, ripartito in precedenza tra più uffici civili, è ora riunito in un solo segretario di Stato ministeriale, sotto del quale i precedenti uffici formano altrettanti rami " distinti „.

diventò argomento di un circostanziato *Report on Military Organisation* del 1860 (1), che ha dimostrata l'influenza di cotesta innovazione in tutti i sensi ed ha dato l'impulso ad alcuni mutamenti ancora più vasti.

Il Ministero della guerra venne a comprendere così (2): il *Secretary for War*, col semplice stipendio di ministro (5000 Ls.); tre sottosegretarii di Stato, uno parlamentare e due permanenti, i precedenti impiegati della direzione della parte civile dell'ufficio di artiglieria, i direttori generali del commissariato e dell'ufficio di igiene, il *Chaplain General*, l'*Accountant General*, alcuni impiegati superiori di sezione, un numeroso personale di *Clerks*, complessivamente, nel 1881, meglio di 600 persone. — L'elemento militare dell'amministrazione restò rappresentato quasi esclusivamente nel Comando generale, di cui tratteremo più innanzi. Nel Ministero della guerra, all'opposto, esso serve piuttosto a completare e a mantenere la corrispondenza degli

(1) L'importante *Report of Committee on the Effects of the Alterations in Military Organisation regarding the War Office and Board of Ordnance* del 1860, *Parl. P.*, 1860, vol. VII, comprende la relazione e le proposte del *Committee*; le testimonianze circostanziate da pag. 1 a 517; le appendici da 519 a 731, ed un indice da pag. 1 a 88. L'*Appendix* offre una serie di prospetti speciali. Vi sono pur fatte risaltare le discussioni sulla posizione del Ministro della guerra di fronte al Comando generale, sulle difficoltà della posizione stessa, sovra un certo difetto di unità anche nell'odierno sistema e le proposte di nuovi organici nel personale del Ministero. *Index*, pag. 79-83. — A complemento di questo e con importanza analoga si ha il *Report of Commissioners* sull'ordinamento dell'esercito delle Indie Orientali. *Parl. P.*, 1859, Sess. I, N° 2515. — Il ministro della guerra, secondo questo concetto, deve patrocinare l'esercito tanto dal lato finanziario, quanto da quello giuridico e politico; ragion per cui i precedenti *Secretaries-at-War* non dovevano far parte dell'esercito, ma essere membri influenti della Camera bassa, come furono Palmerston, Beresford, Sidney Herbert ecc. Nella sua qualità di ministro delle finanze per l'esercito, il *Secretary-at-War* doveva d'ora innanzi appartenere alla Camera bassa, per potervi difendere gli *Army Estimates*. L'elemento-tecnico militare da questa condizione di cose venne a soffrire in alcuni punti qualche danno, che però si può evitare difficilmente col sistema d'un *Mutiny bill* annuale.

(2) Il bilancio del Ministero della guerra nella sua forma di allora è esaminato in modo circostanziato nel *Report on Military Organisation* del 1860 citato, pag. 83-87. Nell'*Appendix*, pag. 555, vi è un confronto tra gli impiegati superiori del Ministero della guerra, secondo l'antico sistema a quello adottato coll'unione dell'ufficio di artiglieria e del Commissariato. Erano cessati i seguenti antichi ufficii: 1 *Clerk of the Ordnance* (2000 Ls.), 1 *Deputy Secretary-at-War* (2000 Ls.), 1 *Director General of Artillery* (1000 Ls.), 1 *Naval Director of Artillery* (900 Ls.), 1 *Director General of Clothing*. Si erano istituiti invece i seguenti nuovi posti: 1 *Assistant Under Secretary of State* (1500 Ls.) ed 1 *Secretary per la military Correspondance* (1200 Ls.). Prima del consolidamento degli ufficii nel 1855-56, lavoravano nel *War Department* del *Secretary for War*, 25 *Clerks*; nel *War Office* del *Secretary-at-War*, 220; nel dipartimento dell'*Ordnance*, 201; nel Commissariato, 13; nel *Medical Department*, 19; complessivamente, 506 *Clerks*. La spesa complessiva del *War Department* ammontava negli anni 1855-56, a 164.501 Ls.; dopo la fusione, nel 1858-59, a 169.029 Ls. Un prospetto successivo nei *Parl. P.* del 1871, XXXIX, pag. 518, mostra anzi una piccola diminuzione del personale d'ufficio in seguito alla fusione.

affari col comando generale. Per questo motivo soltanto il sottosegretario permanente di Stato, il *Military Assistant* e, in tutto, circa un terzo degli impiegati militari superiori, si trovano come tali, a metà soldo. Il ministro della guerra, al contrario, due sottosegretari di Stato e gli altri impiegati superiori appartengono d'ordinario alla burocrazia civile.

In confronto dei dipartimenti del ministero della guerra negli Stati del continente, si ebbero pertanto le seguenti differenze, che divennero poi argomento di riforme più ampie:

1) Un dipartimento per i rapporti personali mancava nel Ministero della guerra inglese. Per le nomine e la disciplina dell'esercito si avevano il Comando generale, *Commander in Chief* e l'*Adjutant General*, quali autorità distinte. Il Ministro della guerra " corrispondeva ", con queste autorità per il tramite del *Military Assistant*.

2) Anche gli affari riguardanti la fornitura dei vestiti, il reclutamento e l'acquartieramento avevano tuttora la loro sede principale nel dipartimento del Comando generale, sotto l'*Adjutant General* ed il *Quartermaster General*, accanto ai quali il ministero della guerra formava, al presente, il controllo finanziario.

3) I dipartimenti dell'amministrazione dei materiali, delle manifatture militari, delle fortificazioni, degli edifici militari e dell'amministrazione delle caserme soltanto coll'abolizione dell'ufficio d'artiglieria, erano stati uniti al Ministero della guerra, ed avevano conservato ancora alcunchè dell'ordinamento alquanto complicato, che avevano nell'antica *Ordnance* (§ 70).

Si annetteva in modo considerevole, dal lato militare, un'importanza al fatto che, in virtù di questa separazione, la vita interna dell'esercito, nei suoi rapporti più importanti, era rimasta estranea alle influenze del governo di partito. Per mantenere la corrispondenza continua col comando generale ed una certa unità negli affari, venne perciò deliberato di tenere una volta per settimana, nel Ministero della guerra, alcune sedute — alle quali assistevano il Ministro della guerra, il *Commander in Chief*, il quartiermastro generale, l'aiutante generale, i sotto segretari di Stato e gli altri direttori dipartimentali — sedute, nelle quali venivano discussi verbalmente gli affari comuni del comando generale e del Ministero della guerra e venivano debitamente protocollate le decisioni del Ministro della guerra. I circoli amministrativi e parlamentari, però, non si erano accontentati in verun modo di tale " dualismo dell'amministrazione ", e desideravano " una più vasta ed armonica responsabilità ".

Un'altra notevole trasformazione dell'amministrazione centrale fu compiuta coi regolamenti emanati secondo le conclusioni unanimi d'una commissione reale d'inchiesta del 1869-1870 (1).

(1) *Parl. P.*, 1870, XII, pagg. 11-184.

Il Comando generale (*Horse Guards*) venne a costituire il primo dipartimento del Ministero della guerra. Un secondo dipartimento principale, denominato economico-militare, comprende l'intendenza, l'amministrazione del materiale e la fornitura delle armi. Il terzo dipartimento principale, sotto un *Financial Secretary*, comprende i bilanci e la contabilità. La divisione riguardante le costruzioni e le fortificazioni, è annessa al secondo dipartimento; invece l'amministrazione riguardante l'igiene e l'istruzione è soggetta al primo. L'innovazione più importante e da varii anni desiderata consiste nel fatto che, a togliere le molteplici difficoltà del dualismo e gli attriti tra le autorità del comando ed il Ministero della guerra, il comando generale venne annesso, come un dipartimento, al ministero della guerra (per gli affari personali). Negli ultimi *Army Estimates* (1) troviamo la seguente formazione:

Central Department. — Il segretario di Stato, ministro della guerra (5000 Ls.), il sottosegretario di Stato parlamentare (1500 Ls.), il sottosegretario di Stato permanente (2000 Ls.), un direttore ministeriale (1200 Ls.), un *Chaplain General* (800 Ls.).

I. Dipartimento del Comando generale, che comprende: il Comandante generale (4000 Ls.), l'*Adjutant General* (2000 Ls.), il *Quartermaster General* (1500 Ls.), il *Military Secretary* (1500 Ls.) con numerosi sostituti, aiutanti ed assistenti: in tutto, 34 impiegati.

La *Medical Division* con un *Director General* (1500 Ls.), un *Surgeon General* (1300 Ls.), e cinque impiegati assistenti.

II. *Department of the Surveyor General of the Ordnance* (trasformazione dell'ex-ufficio di artiglieria), con un *Surveyor General* (1500 Ls.), un *Director of Transport* (1200 Ls.), un *Director of Artillery* (1000 Ls.), *Commissary General* (1460 Ls.), un *Director of Contracts* (1200 Ls.), coi loro sostituti: in tutto 12 impiegati. — La speciale *Works Division* ha un *Inspector General of Fortifications and Director of Works* (1500 Ls.) e 11 assistenti.

III. *Department of the Financial Secretary* (1500 Ls.), con un *Accountant General* (1500 Ls.) e 2 sostituti.

Il personale d'ufficio comprende 425 *Civil Clerks*, tra i quali 21 *Principals*, 67 *Military Clerks*, 62 impiegati di servizio, compresi 5 *Queen's Messengers*, con una spesa complessiva di 215.900 Ls.

Il diritto di nomina del *Secretary for War* comprende quanto era prima di competenza del *Patronage* del *Secretary-at-war*, del precedente ufficio d'artiglieria e del Commissariato — quindi, il personale dell'odierno Ministero; ha pure una partecipazione nelle nomine dei posti principali nel corpo degli ufficiali.

Sull'andamento degli affari nel Ministero della guerra troviamo ulteriori ragguagli nei *Reports on Military Organisation*. Il numero degli

(1) [L'autore si riferisce al bilancio 1880-81, Vote 16, XLI, pagg. 79-83].

affari registrati ammontò nel 1853, prima dell'unificazione, a 162.088 *letters registered*; nel 1857, a 239.709; nel 1858, a 323.346. Gli affari concernenti questioni, le quali non abbisognano di nessun intervento dei sottosegretarii di Stato, sono sbrigati dai capi d'ogni dipartimento, e si risponde, d'ordinario, al secondo giorno. Gli altri affari passano ai sottosegretarii di Stato per la firma: i più importanti al Ministro per la sua approvazione personale. Molto esteso è il sistema del lavoro preliminare mercè gli impiegati d'ufficio. I rapporti abituali passano ad un *Junior Clerk*, che, riassumendone il contenuto, fa le sue proposte in modo subordinato, pur facendo prevalere non di rado con ciò le sue idee personali. Essi per il tramite di un segretario superiore, d'un capo ufficio, d'un capo dipartimentale, qualora occorra per il tramite del sottosegretario di Stato, giungono poscia fino al Ministro. Le proposte degli uomini competenti nella materia fatte al Comitato inquirente del 1860 sollevarono più volte la questione se gli impiegati superiori non dovessero dare ai loro decreti una sfera più ampia: se, quindi, alle attuali *minutes* dovesse sostituirsi un sistema di *autograph minutes*. Le deposizioni testimoniali di Sir Benjamin Hawes, Mr. Godley, Anderson, Arbuthnot contengono i particolari più circostanziati. Da una parte si desiderava un rinvigorimento dell'elemento militare in tutta l'azione (*Decernat*) del Ministero della guerra. Nel Parlamento si considerava il complesso dell'esercito permanente come un'istituzione eccezionale, riguardo alla quale dovevano tenere il primo posto le considerazioni finanziarie, giuridiche e politiche dell'amministrazione ministeriale. Finchè l'impiego dell'esercito nelle lontane colonie è la regola e la partecipazione alle guerre europee rappresenta l'eccezione, un "intervento", accettato con ripugnanza e, in massima da molte parti respinto, questo concetto fondamentale rimane, per l'Inghilterra, immutabile. Il *Report* della Commissione parlamentare, pag. XVIII e seguenti, si occupa quindi con molta cautela di questi punti delicati.

Risultati importanti diedero, invece, i lavori della Commissione d'inchiesta, la quale, negli anni 1869 e 1870, si è occupata di una più opportuna ripartizione degli affari nell'amministrazione centrale, e i cui lavori, con le deposizioni di 36 testimonii (1), si possono considerare tra i documenti più circostanziati sull'ordinamento amministrativo. La prima relazione di questa *Commission on conduct of business in the Army-Departments* concerne la trasformazione dei controlli finanziari, i quali rappresentano non solo un controllo insufficiente della contabilità, ma altresì un esame molteplice dei bisogni esistenti dai punti di vista amministrativi e devono perciò formare un dipartimento principale sotto un *Financial Secretary*. — Il secondo *Report*, del 7 maggio 1869 (2), tratta dell'opportunità dell'unione di tutte le

(1) *Parlam. Pap.*, 1861. *Index*, pag. 26-28, 84, 85.

(2) *Parl. P.*, 1870, vol XII, pagg. 1-184.

economie militari e dell'amministrazione dei materiali, come pure dell'amministrazione riguardante le forniture delle armi, in un solo dipartimento principale, il quale, continuando l'antico ufficio d'artiglieria, deve essere riunito sotto un *Director General of Ordnance*. L'aggiunta permanente di un ufficiale superiore d'artiglieria deve servire a completare le cognizioni tecniche necessarie per esaminare la qualità delle armi somministrate. D'altro canto, la contabilità diretta dall'*Accountant General*, deve essere soggetta al *Financial-Secretary*.

Un terzo *Report*, pag. IX-XXIV, tratta della trasformazione del Ministero della guerra in un'amministrazione più vasta. Lo scopo principale è la riunione del Gabinetto militare del comandante supremo col Ministero della guerra, quale dipartimento principale per gli affari personali. Le difficoltà sollevate dal comandante supremo, duca di Cambridge, vennero confutate molto abilmente mercè il giudizioso consiglio di esperti impiegati superiori. Il dualismo nella direzione centrale dell'amministrazione della guerra, che divide tutto fra due autorità indipendenti, ha condotto, si dice, ad un raddoppiamento del lavoro, ad un apparato di 82 impiegati superiori, con 673 *Clerks*, conseguenza d'un sistema determinato da una sfiducia eccessiva. Il segretario di Stato deve essere in prima istanza "responsabile", tanto della capacità militare quanto dell'amministrazione civile, dell'esercito. Null'altro, quindi, rimane che sottoporvi tutti i dipartimenti e attribuire ai capi di ciascuno la responsabilità della loro cerchia amministrativa più ristretta. Già il Generale Peel, negli atti della Commissione del 1860, *on Military Org.*, col consenso del comandante supremo, disse che il Comando generale si doveva portare nel medesimo edificio del Ministero della guerra. La difficoltà risultante dall'influenza dell'amministrazione parlamentare di partito e del suo *patronage* sarà tolta, se questo dipartimento venga formato unicamente con ufficiali superiori appartenenti al servizio permanente, come si è fatto anche nell'amministrazione militare degli Stati Uniti, riuscendo così a sottrarla al *patronage* del partito ed a conservare al corpo degli ufficiali dell'esercito permanente una posizione altamente rispettata. L'ordinamento ulteriore dell'amministrazione centrale, può, quindi, essere unificato secondo i tre seguenti riparti principali: 1. *Military*; 2. *Control and Supply*; 3. *Financial*. Il primo dipartimento, occupandosi del personale sotto il comandante supremo deve riunire in sé per l'avvenire tutte le questioni che riguardano l'*Organisation*, la *Discipline and distribution of Forces* per tutte le specie di armi, per i corpi di Riserva, per le milizie e per i *Volunter Corps*. A questo dipartimento si devono subordinare lo stato maggiore generale, l'istruzione militare e il dipartimento secondario topografico, riuniti sotto un *Commander in Chief* permanente, il quale nell'avvenire sarà il "principal adviser", del Ministro della guerra nella sua giurisdizione. All'opposto gli affari, concernenti l'economia, l'amministrazione del materiale e la fornitura

delle armi, si devono trasferire al II dipartimento del Ministero della guerra. Questo dipartimento economico-militare dovrebbe riunire in sè, sotto un *Surveyor General of Ordnance*, tutta l'Intendenza militare, un *Director of Artillery and Stores*, un *Director of Transport and Supplies*, come pure un *Inspector General of Fortifications*. Una separazione della fornitura delle armi da questo dipartimento non si è affatto conservata in Prussia. È più opportuno riunire il tutto in un dipartimento principale, impiegandovi ufficiali di artiglieria e ufficiali del genio nei posti relativi. I comandanti delle singole truppe dovrebbero rivolgersi in avvenire direttamente al dipartimento relativo del Ministero della guerra, evitando in tal modo il giro noioso delle petizioni al Comando generale, e la lunga corrispondenza col ministro della guerra.

Il III dipartimento, della Finanza, comprende i bilanci e la corrispondenza relativa con gli altri dipartimenti del Ministero della guerra e cogli altri uffici dello Stato (subordinati per gli affari della contabilità all'*Accountant General*). Contemporaneamente è raggiunto lo scopo di procurare all'amministrazione della guerra una più forte rappresentanza nella Camera Bassa, mentre la posizione del *Financial Secretary* e dell'*Accountant General* viene dichiarata compatibile con un seggio nella Camera elettiva. Ove si consideri la condizione dell'esercito permanente in Inghilterra quale l'abbiamo esposta più sopra, come istituzione eccezionale, e il predominio immutabile del punto di vista finanziario nell'amministrazione di una forza armata, non si deve disconoscere l'autorità relativa del nuovo ordinamento, che giovò anche a semplificare ed accelerare tutto il procedimento degli affari. Già nella precedente costituzione dell'ufficio d'artiglieria si erano addotte le stesse considerazioni, che valgono per tutto l'organismo nella sua costituzione odierna: un dipartimento esecutivo permanente, composto di impiegati di carriera sotto un capo amministrativo mutabile. La stessa questione ritroveremo nell'ordinamento della marina da guerra (capitolo III).

In Prussia, la questione è stata risolta con l'ordine di Gabinetto del 18 gennaio 1861 in una forma conservata per parecchi decenni.

Nella seguente esposizione delle sezioni dell'amministrazione della guerra, faremo precedere quelle nelle quali, a seconda della natura degli affari, prepondera il carattere di *civil administration*.

[(1) Le relazioni di queste commissioni d'inchiesta non bastarono a modificare il ponderoso ordinamento dell'amministrazione della guerra (2). Ma nel 1886, in seguito a diverse disgrazie seguite nelle

(1) [Tutto quanto segue, sino alla fine del §, è aggiunto al testo del GRUNDT.]

(2) [Le leggi vigenti relative al *War department* sono le seguenti:

1817. 57 Gio. III, c. 41, sez. 2, Disposizioni sul *Secretary-at-war*;

(Seyne)

[manovre annuali d'artiglieria, si iniziò nella stampa ed ebbe un eco in Parlamento una vivace campagna contro l'amministrazione della guerra. Il 20 e il 22 settembre 1886 furono nominate due commissioni d'inchiesta per esaminare le questioni attinenti alle forniture d'armi. Le relazioni, presentate il 16 maggio 1887, terminavano colle seguenti conclusioni (1).

“ Noi riteniamo che l'ordinamento militare ora in vigore, specie in quanto concerne l'armamento delle nostre truppe, sia difettoso per questi motivi: a) i poteri del Ministro della guerra sono troppo estesi, perchè una sola persona possa attendere a così importante ufficio. Giova altresì tener conto dell'instabilità di un funzionario che è membro del Parlamento e non ha sempre le necessarie cognizioni tecniche; b) Le stesse considerazioni si applicano, sebbene in minor grado, all'ispettore generale del materiale; c) in fatti il Ministro della guerra ed il direttore generale del materiale sono prigionieri dei loro impiegati, per guisa che autorità e responsabilità si trovano spostate; d) l'ordinamento presente non ha scopo definito, non è retto da alcun testo preciso, e il Ministero nulla può contro i fornitori, mancando una sanzione per le accettazioni ed i rifiuti „.

Il Ministro della guerra, nel presentare il suo bilancio al Parlamento l'8 settembre 1887, in un lungo discorso, riconobbe la giustizia delle accuse suddette, e la necessità di stabilire un controllo più severo sulle spese militari e di dare una base razionale e solida (*intelligible and efficient*) al Ministero della guerra. Concluse insistendo sulla necessità di separare i servizi militari ed i servizi finanziari.]

1835. 5 e 6 Gugl. IV, c. 62, sez. 2 a 4, Sostituzione della dichiarazione al giuramento per gli impiegati;

1842. 5 e 6 Vitt., c. 94, *Defence*; 1850. 13 e 14 id., c. 51, id.;

1854. 17 e 18 Vitt., c. 67, Dir. comune;

1854-55. 18 e 19 Vitt., c. 117, *Ordnance Power Transfer*;

1859. 22 Vitt., c. 12, *Lands*; 22 e 23 Vitt., c. 13, *Patents*, Munizioni da guerra; id., c. 21, Difesa nazionale;

1860. 23 e 24 Vitt., c. 106, sez. 7, *Lands*; id., c. 112, Difesa nazionale;

1861. 24 e 25 Vitt., c. 45, sez. 20, Difesa dei porti;

1862. 26 e 27 Vitt., c. 12, Abolizione del *Secretary-at-war*;

1864. 27 e 28 Vitt., c. 89, e 1865. 28 e 29 Vitt., c. 65, Difesa nazionale;

1870. 33 e 34 Vitt., c. 17, *War Office*;

1872. 35 e 36 Vitt., c. 68, e 1873. 36 e 37 Vitt., c. 68, *Military force localization*;

1873. 36 e 37 Vitt., c. 72, Difesa nazionale;

1875. 38 e 39 Vitt., c. 17, sez. 97, Magazzini militari, provviste, ecc.;

1876. 39 e 40 Vitt., c. 68, sez. 3, *Superannuation*;

1877. 40 e 41 Vitt., c. 23, Fortificazioni nelle colonie;

1878. 41 e 42 Vitt., c. 53, Regolamento pel Ministero della Guerra.

Le successive riforme furono tutte compiute senza intervento del Parlamento. Cfr. *Revue militaire de l'étranger*, 1874, n. 1866 e 1888, vol. I, n. 691, p. 342-351].

(1) [*Report of the Committee appointed to inquire into the organisation and administration of the manufacturing departments of the army, with Minutes of evidence appendix and index. Parl. Pap.*, 1887, XIV, 1].

[Un *Order in Council* del 29 dicembre 1887 (1) definì i poteri rispettivi del comandante in capo e del segretario finanziario di fronte al Ministro parlamentare e responsabile. Un *memorandum* dell'11 febbraio 1888 completò il precedente decreto, ed un decreto reale del 21 febbraio successivo determinò nettamente la posizione del comandante in capo e del segretario finanziario, nonché le attribuzioni dei capi di servizio, abrogando i decreti 4 e 23 giugno 1870 sugli stessi argomenti.

I. Le attribuzioni del comandante in capo (2), coll'approvazione del segretario di Stato per la guerra e sotto la personale responsabilità di questo in quanto concerne l'autorità reale e le sue prerogative di fronte all'esercito, sono le seguenti: Comando, disciplina, riparto di tutte le truppe britanniche; educazione militare, istruzione e sorveglianza degli ufficiali, *warrant Off.*, sotto-ufficiali e soldati delle truppe regolari, delle riserve, della milizia, della *Yeomanry* e dei volontari, quantunque volte siano soggetti alla legge marziale o riuniti per istruzioni, manovre, riviste od altro servizio volontario o comandato; arruolamenti e congedi; proposte di nomina degli ufficiali e graduati, promozioni, nomine ad impieghi speciali, ricompense ed onorificenze militari; acquisto, conservazione e distribuzione di viveri, foraggi, combustibile, lume, vestiario, armamento, equipaggio, approvvigionamenti, munizioni, conforme ai regolamenti; costruzione mantenimento e conservazione delle fortificazioni, edifici militari, caserme, ecc.; amministrazione dei terreni di proprietà del Ministero della guerra; acquisto e mantenimento dei cavalli necessari all'esercito; organizzazione e direzione dei trasporti per terra e per acqua; ricerca e studio di documenti e di notizie strategiche e topografiche; preparazione e revisione dei piani di mobilitazione; progetti di bilancio annuale per tutti i servizi suddetti. Il comandante in capo deve tenersi sempre a disposizione del segretario di Stato per la guerra.

II. Il segretario finanziario ha le seguenti attribuzioni: esame finanziario delle spese proposte nel bilancio annuo dell'esercito e compilazione del bilancio medesimo; controllo della contabilità, esame ed approvazione di qualsiasi spesa, in denaro od in natura, resoconto delle spese e conto dell'esercizio da sottoporsi all'esame del Parlamento; firma dei buoni del tesoro; anticipazioni ai fornitori civili e militari; ispezione degli stabilimenti industriali dipendenti dal Ministero della guerra; controllo e registrazione dei contratti. Anche il segretario finanziario deve tenersi costantemente a disposizione del Ministro della guerra, sotto la cui personale responsabilità esercita le sue funzioni.

I vari servizi dipendenti da questi due uffici sono i seguenti:

I. Dipartimento militare, *Commander in Chief*, con 10 divisioni:]

(1) [*Army orders*, 1 febb. 1888, nel "*Broad Arrow*", 11 febb. 1888].

(2) [Si veda più innanzi, al § 65, quali fossero queste attribuzioni prima delle ultime riforme].

1. L'aiutante generale (*Adjutant General*) come capo di Stato maggiore del comandante in capo, è incaricato dell'alta direzione e della sorveglianza del servizio nel dipartimento militare; in caso d'assenza del comandante in capo ha facoltà di agire in di lui nome. È responsabile di fronte a quest'ultimo dell'*efficiency* delle forze della Corona, della loro ripartizione e mobilitazione, dell'istruzione militare degli ufficiali e dei soldati, delle condizioni delle truppe. Per mezzo dell'aiutante generale sono trasmessi all'esercito tutti gli ordini del comandante in capo.

2. Il quartiermastro generale (*Quartermaster General*) ha nelle sue attribuzioni i viveri, i foraggi, le caserme, i trasporti, le rimonte dell'esercito, i movimenti delle truppe; distribuisce alle truppe gli equipaggi e gli oggetti di magazzino che devono esser loro attribuiti; dirige il corpo del commissariato e dei trasporti, il servizio delle paghe, e gli stabilimenti che ne dipendono. Decide le questioni che interessano il servizio medico dell'esercito. D'accordo col direttore dell'artiglieria e coll'ispettore generale delle fortificazioni, propone il bilancio di queste due direzioni.

3. Il segretario militare (*Military Secretary*) sottopone all'esame del comandante in capo tutte le questioni relative alle nomine, promozioni, ritiri o dimissioni degli ufficiali delle truppe regolari ed ausiliarie, alle nomine ad impieghi speciali nello Stato maggiore ecc.; alle decorazioni e ricompense, all'istruzione nel Collegio militare e nell'Accademia, alle decisioni relative a domande d'arruolamento.

4. L'ispettore generale delle fortificazioni ha nelle sue attribuzioni: la costruzione ed il mantenimento generale delle fortificazioni, le caserme ed i magazzini, l'ispezione dei fabbricati d'artiglieria, il servizio delle ferrovie e dei telegrafi militari, la custodia dei terreni e fabbricati del Ministero della guerra; l'ispezione, la conservazione e la distribuzione di tutti gli oggetti necessari ai servizi del genio e della difesa sottomarina. Di concerto col Quartiermastro generale prepara il bilancio di questi servizi. Come ispettore del genio, presiede al riparto generale delle truppe di quest'arma, nomina e revoca ufficiali ad impieghi speciali del loro grado, ispeziona il corpo del genio e dà il suo parere sulle questioni relative all'istruzione tecnica.

5. Il direttore dell'artiglieria distribuisce all'arma il materiale e l'equipaggio di guerra; riceve le forniture degli stabilimenti industriali esercitati dallo Stato o acquistate da privati. Egli decide tutte le questioni relative all'armamento, ai progetti, alle invenzioni e proposte, ed a tal fine ha il supremo controllo del Comitato d'artiglieria. Amministra del pari il dipartimento del materiale (*Ordnance Store Depart.*) ed il corpo speciale ad esso destinato; d'accordo col Quartiermastro generale prepara il bilancio di questi servizi.

6. Il capo del servizio delle informazioni raccoglie e comunica i documenti relativi alla geografia militare ed alla statistica econo-]

[mica e militare delle potenze straniere e dalle colonie e possedimenti inglesi; raccoglie le carte ed i piani che hanno una utilità strategica; corrisponde per tutto ciò direttamente, ma solo a titolo ufficioso, anche cogli altri Ministeri.

7. Il direttore generale del servizio di sanità ha sotto la sua direzione i servizi medici, il corpo di sanità, gli istituti sanitari dell'esercito; presenta ogni anno le relazioni di statistica sanitaria e medica ed il bilancio del suo servizio; corrisponde col comandante in capo per mezzo dell'aiutante generale, del Quartiermastro generale o del segretario militare.

8. Il direttore generale dell'educazione militare è incaricato dell'insegnamento e dell'esame degli ufficiali, sotto-ufficiali e soldati, dell'amministrazione delle scuole militari speciali e della sorveglianza delle scuole reggimentali.

9. L'elemosiniere (*Chaplain*) generale ha la direzione suprema dei ministri del culto anglicano e decide tutte le questioni relative al servizio. Il servizio per gli altri culti dipende dal sotto-segretario di Stato permanente.

10. Il veterinario generale ha l'amministrazione dei servizi e degli istituti veterinarii dell'esercito, presenta le relazioni annuali e le statistiche del suo servizio.

II. [Dipartimento civile. Il segretario finanziario ha alla sua dipendenza, come capo permanente della divisione finanziaria:

1. L'*Accountant General*, che riunisce i diversi bilanci da presentare al Parlamento, firma i mandati, e prepara il conto consuntivo dell'anno precedente.

2. Il *Director of Contracts* esamina, di concerto coi capi dei singoli servizii, tutti i contratti per trasporti, compre o vendite di viveri, materiale, vestiario, terreni, costruzioni, e controlla i contratti fatti dai singoli corpi. Determina i prezzi di tutti gli oggetti venduti dagli stabilimenti dello Stato o comperati dallo Stato.

3. Il direttore dei servizi del vestiario riunisce tutto quanto concerne il vestiario e presiede al magazzino centrale di Pimlico.

4. Il direttore generale degli stabilimenti d'artiglieria presiede agli stabilimenti di Woolwich, Enfield, Waltham e Birmingham, determina i capitoli delle ordinazioni da farsi per l'esercito, l'armata, le Indie e le colonie, prepara i conti consuntivi, e presenta un rapporto annuale al Parlamento per mezzo del Ministro delle finanze.

Venuto a cessare l'ispettore generale del reclutamento, questo servizio fu attribuito ad un colonnello sotto gli ordini dell'aiutante generale, che diventò un vero capo di Stato maggiore generale. Questo ordinamento parve generalmente soddisfacente (1).

Secondo questo nuovo ordinamento, i varii servizi dipendenti dal Ministero della guerra sono riuniti nel voto 13, *salaries and miscel-*]

(1) [Per i singoli servizi così riordinati si veda ai §§ successivi].

[*laneous charges of the war office*, per la somma totale di 257.800 Ls. in tre grandi suddivisioni:

a) Dipartimento civile, con un segretario di Stato a 5000 Ls., un sottosegretario di Stato parl. a 1500 Ls., un sottosegretario di Stato permanente a 2000 Ls., un sottosegretario di Stato assistente a 1500 Ls., ciascuno con un segretario privato a 150-450 Ls.

b) Dipartimento militare, con un comandante in capo, 6632 Ls., un segretario privato a 600 Ls., uno id. militare a 2100 Ls., e due assistenti id. a 800 Ls., uno dei quali per l'India è pagato sul bilancio indiano. Infine, 4 aiutanti di campo a 600 Ls.

2^a Divisione: un aiutante generale *to the forces* a 2700 Ls. (capo di Stato maggiore), 4 *Deputy* al precedente, uno a 1700, tre a 1500 Ls.; 5 *Assistants Adjutant General* a 800 Ls., e 4 *Deputy* ai precedenti a 700 Ls., un *Staff Captain* a 500 Ls., un ispettore generale del reclutamento a 1500 Ls.

3^a Divisione: un *quartermaster* generale a 2100 Ls., un assistente a 800 Ls., 3 *Deputy* ai precedenti a 700 Ls., un ispettore generale delle rimonte a 1300 Ls.

4^a Divisione: un ispettore generale delle fortificazioni a 2100 Ls., 2 *Deputy* al precedente a 1200 Ls., 4 *Assistants* id. a 850 Ls., un ispettore delle costruzioni difensive in ferro a 500 Ls., un id. delle difese sottomarine a 500 Ls., un *Assistant* id. a 450 Ls., 10 ufficiali del genio comandati con indennità giornaliera.

5^a Divisione: un direttore dell'artiglieria a 1200 Ls., 2 assistenti id. a 850 e 650 Ls., un assistente commissario a 600 Ls.

6^a Divisione: un direttore *of military intelligence* a 1000 Ls., 6 *Deputy Adjutants* id. 700 Ls., 6 *Staff Captains* id. a 500 Ls., oltre a un numero indeterminato di ufficiali comandati.

7^a Divisione: un direttore generale di sanità a 1500 Ls., un medico generale a 1300 Ls., un medico di brigata a 750 Ls., due medici maggiori a 650 Ls.

8^a Divisione. Un elemosiniere generale a 800 Ls. — In tutto 75 impiegati con una spesa totale di 69.720 Ls.

c) Dipartimento finanziario, con un segretario finanziario a 1500 Ls., un contabile generale a 1500 Ls., un *Deputy* id. a 1200 Ls., e tre assistenti a 1000 Ls. Inoltre un direttore dei contratti a 1200 Ls. ed un assistente a 700 Ls. — In tutto 8 impiegati con una spesa di 9750 Ls.

Per tutti questi servizi vi sono: 18 principali segretari civili con 700 a 900 Ls., 45 *Senior Clerks* con 450 a 650 Ls., 41 segretari con 150 a 500 Ls., 45 segretari supplementari con 250 a 350 Ls., 224 segretari di grado inferiore con 70 a 350 Ls., e 5 altri impiegati speciali, in tutto 378 impiegati, con una spesa di 115.555 Ls.

Poi: un *Chief Surveyor* a 800 Ls., 6 *Surveyors* con 300 a 500 Ls., un *Chief Draughtsman* con 400 a 650 Ls., 17 *Draughtsman* con diarie, 17 segretari con 70 a 400 Ls., e 13 assistenti civili con]

[speciali soprassoldi od indennità di comando: in tutto un personale di 55 impiegati, con una spesa di 16.971 Ls.

Infine 97 ufficiali di vario grado chiamati a servire come segretarii, con un soprassoldo od altre indennità per un totale di 11.424 Ls.

— In tutto 530 impiegati con una spesa di 144.200 Ls.

A questa spesa si devono aggiungere gli altri quattro titoli di questo *voto* e cioè: salarii dello *Staff* 90,220 Ls.; paghe a copisti, scrivani ecc. 7800 Ls.; id. a inviati, custodi ecc. 13,200 Ls.; spese straordinarie o impreviste 2400 Ls. (1). Nel bilancio del 1893-94 la spesa totale è di 257.800 Ls.; nel bilancio del 1894-95 di 257.600 Ls. (2).

Secondo uomini competenti, però, la subordinazione del comandante in capo al Ministero della guerra non è scevra d'inconvenienti; i bisogni dell'esercito possono esser sacrificati a considerazioni finanziarie; il segretario di Stato può tener conto delle esigenze parlamentari più che delle militari. Il duca di Cambridge, nella sua deposizione alla Commissione d'inchiesta del 1888-89 diceva esser vano attribuire al comandante in capo tutte le questioni relative alla parte militare, mentre i cordoni della borsa sono affidati al Ministro della guerra. Tra le due autorità vi saranno sempre divergenze di opinione e conflitti, nè vi è modo di far sparire questo antagonismo. Laonde continuano i lamenti e neppure l'ordinamento presente si può considerare come definitivo.]

§ 60.

B. I. a. Intendenza militare (Commissariat).

Sotto il nome di *Commissariat* erano amministrati nell'esercito inglese, fin dagli antichi tempi, certi affari d'Intendenza, anche per la direzione d'artiglieria e per altre autorità. Senonchè questo ramo dell'amministrazione, in virtù della progrediente tendenza all'unificazione, sin dalla fine delle guerre colla Francia, passò sotto l'amministrazione civile. Negli anni 1809-1816 esisteva ancora un Intendente generale dell'esercito, sotto il controllo dei *Comptrollers of Army Accounts*. A poco a poco però l'amministrazione civile s'impadronì dell'intero dipartimento. Dal 1816 fino al 1834 venne nominato un " agente generale „, i cui ufficii furono trasferiti alla *Treasury*, sotto la direzione della stessa. Nell'anno 1834 anche l'agente generale e l'ufficio dei *Comptrollers* furono soppressi e l'amministrazione venne unita

(1) [*Parl. Pap.*, 1892, XLIX, pag. 83-86].

(2) [Cfr. anche (Sir Ch. DILKE), *L'esercito inglese*, pubblicato senza nome d'autore (ingl.) a Londra 1888; *L'armée anglaise en 1889* nella " *Revue milit. de l'étranger* „ del 1889-90; ADYR JOHN, *Chaos in the war office* nella " *Contemp. Review* „ agosto 1885; ed i varii numeri del *Times*, che dedica all'argomento frequenti colonne].

alla *Treasury* sotto un semplice capo divisione (*Principal Clerk*). L'amministrazione diventò per gli scopi militari tanto più pesante in quanto una gran parte degli affari dell'intendenza riguardava l'ufficio dell'artiglieria. Il *Commissariat* aveva cura soltanto d'una parte delle provvigioni, dei foraggi, del combustibile, dei bilanci delle case di pena militare e degli altri edifici militari nelle colonie, faceva prestiti al tesoriere del reggimento, all'artiglieria ed alla marina, faceva i versamenti per il servizio, i pagamenti per gl'invalidi ecc.. dirigeva, a dir breve, una specie di amministrazione bancaria. Al campo, soltanto il Commissario generale era " responsabile ", di tutti i bisogni dell'esercito, somministrava il danaro per il pagamento delle truppe, provvedeva le vettovaglie ed i mezzi di trasporto dei cannoni, del materiale d'assedio, delle munizioni, degli equipaggi da campo, dei foraggi e delle provvigioni di tutte le specie. Al campo, il *Commissariat* diventava " l'unica sorgente di tutte le spese ", in corrispondenza diretta con le autorità all'interno ed all'estero (1).

Nel corso della guerra di Crimea, il *Commissariat* venne assoggettato di nuovo, direttamente, al Ministero della guerra, e, dopo le fatte esperienze, questo indirizzo venne conservato anche in tempo di pace. Dopo l'unione dell'ufficio di artiglieria coll'amministrazione centrale degli affari della guerra derivò anche per il *Commissariat* un certo ampliamento di competenze. In sèguito al predominio più energico dell'elemento militare, l'amministrazione diventò più elastica. Fin dal 1858 si cominciarono a nominare, nei posti inferiori, sottufficiali in servizio e ad occupare anche posti superiori con ufficiali, che si volessero assoggettare ad un certo tempo di prova. Soltanto i così detti *banking business* vennero trasferiti di nuovo, nel 1856, all'amministrazione suprema della *Treasury*.

Il *Commissary in Chief* forma oramai un dipartimento del Ministero della guerra. Sotto di lui funge un numero ragguardevole di *Commissaries Generals*, *Deputy Commissaries Generals*, *Assistant Commissaries Generals*, *Deputy Assistant Commissaries Generals*, *Commissariat Clerks*,

(1) Con l'antichissima istituzione del *Commissariat*, la ripartizione degli affari coll'ufficio d'artiglieria e dell'ammiragliato si fondava sul fatto, che questi somministrano il carbone, l'illuminazione e gli altri articoli che si possono conservare, mentre le provvisioni per l'uso immediato devono essere fornite dal *Commissariat*. Per i contratti di fornitura viene aperta una pubblica gara secondo i regolamenti prescrivono. Allo scoppio della guerra di Crimea l'amministrazione centrale constava di un *Principal Clerk* (1000 Ls.) nel Ministero delle finanze con 13 *Clerks* e 24 direzioni estere sotto un *Commissary General* (a Malta), 11 *Deputy Comm. Gen.*, 37 *Assistant Comm. Gen.*, ecc. Una giustificazione di questa invasione nell'amministrazione finanziaria era stata già tentata da C. C. Trevelyan in una relazione del 6 marzo 1844 (*THOMAS, Materials for the History of Public Departments*, pag. 17, 18). — Soltanto nel corso della guerra di Crimea si resero evidenti i gravi difetti di tutta l'amministrazione dei materiali da guerra; con evidenti esagerazioni, tutti i difetti dell'amministrazione militare vennero addossati a questo dipartimento, e questo condusse alla radicale riforma.

nella Gran Bretagna, in Irlanda e nelle Colonie, secondo un ordinamento strettamente burocratico, che ha le sue diramazioni in tutte le parti della terra. In generale, la nuova istituzione organizzata più militarmente è lodata (1).

§ 61.

B. I. b. Il Corpo sanitario militare.

L'ufficio di sanità forma una parte dello "Stato maggiore generale", nel significato inglese. L'amministrazione centrale è unita, da questo punto di vista, al Comando, e ad ogni sezione del *Home Staff* e del *Foreign Staff* è aggiunto un *Medical Staff*. L'ispezione suprema su questo servizio è esercitata dal ministro della guerra. Il medico dello Stato maggiore generale ha la scelta dei medici militari, il controllo di tutte le disposizioni del *Medical Staff* e degli ospitali militari, nonchè dell'antico dipartimento sanitario dell'ufficio di artiglieria.

Il dipartimento centrale (2) formato a tale uopo, stava per lo innanzi sotto un *Superintendent*, il quale ebbe più tardi il titolo di

(1) Il bilancio attuale del *Commissariat* forma il capitolo (vote) 9 degli *Army Estimates* per il 1880-81 colle disposizioni seguenti: 2 *Commissaries Generals*, 11 *Deputy Commissaries Generals*, 61 *Assistant Commissaries Generals*, 86 *Deputy Assistant Commissaries Generals*, e, oltre a ciò, un *Commissary General* con analogo Stato maggiore per gli *Ordnance Stores*. Il *Commissary General in Chief* è iscritto nel bilancio del Ministero della guerra. Gli impiegati dell'intendenza preposti alle singole truppe sono remunerati a giornata (diurnisti). V. *ivi Appendix*, p. 170 e seguenti. — Una relazione sulle odierne istituzioni si trova dal *Report on the Organisation of the Commissariat Department* del 1859, vol. XV, 187, *Parl. P.* e nel *Report on Military Organisation* del 1860, pag. 23.

[L'ufficio è ora, come si disse, unito al Ministero della guerra, dipartimento civile (*financial*) e perciò gli impiegati che prestano gli antichi servizi del commissariato non sono più distinti, ma compresi cogli altri nel voto 13].

(2) Il bilancio dell'ufficio sanitario, voto 4, degli *Estimates* (per l'anno 1880-81, pag. 28-30) è in un aumento abbastanza continuo. Sulla posizione del *Director General* vengono offerte alcune dilucidazioni dal *Report on Military Organisation* del 1860, pag. 60. — Oltre al suddetto Stato maggiore di sanità, sono iscritti sul bilancio dei singoli reggimenti, battaglioni o brigate di fanteria, di cavalleria, di artiglieria e del genio: 1 *Surgeon* e molti *Assistant Surgeons*. — I veterinari sono iscritti sul bilancio dei cavalli del reggimento. — La *Medical School* è iscritta nel bilancio dell'istruzione militare. — Il regolamento generale sull'ordinamento del personale sanitario del 1858 si trova nei *Parl. P.* del 1870, XLIII, 547; un prospetto di tutto il personale nei *Parl. P.* del 1877, LI, 553.

[Nel bilancio pel 1892-93 il *Medical establishment* forma il capitolo 2, con una spesa di 290.100 Ls. così suddivisa: stipendi e indennità 228.000 Ls., spese straordinarie 1900 Ls., paghe dei medici della milizia 9700 Ls., stipendi, assegni, spese straordinarie 36.500 Ls., medicinali 16.000 Ls. Il personale si compone di 954 medici, farmacisti ecc., compresi 885 per l'India, pagati sul bilancio indiano; un quarto circa prestano servizio nelle colonie e sono: 6 maggiori generali medici, 14 colon-

Director General, con un *Assistant Director*, due *Deputy Inspectors General* ed un certo numero dei medici di Stato Maggiore. Di ogni distretto dell'amministrazione militare dell'*Home* e del *Foreign Staff* fa poi parte un personale corrispondente di ispettori generali degli ospitali, di assistenti, di medici di Stato maggiore e di medici inferiori. Questo organico venne molto ampliato durante la guerra di Crimea, e le esperienze fatte allora ebbero per risultato uno stabile ampliamento del personale ed un più retto ordinamento di tutto il servizio. Il bilancio per il 1880-81 comprende sotto il *Director General*, 6 *Surgeons General*, 17 *Deputy Surgeons General*, 24 *Brigade Surgeons*, 502 medici dello Stato maggiore supremo e medici di Stato maggiore, 52 *Acting Medical Officers*, 3 farmacisti. Il bilancio complessivo dello Stato maggiore sanitario dell'esercito, delle spese per gli ospedali ed il corpo d'ambulanza ammontavano, nell'anno 1880-81, a Ls. 308.400. Vi si aggiunga il personale molto numeroso dei medici militari delle truppe, personale che è iscritto sul bilancio dei singoli reggimenti, battaglioni e brigate d'artiglieria ad uguale stregua di grado e di paga. I *Surgeons General* sono considerati come maggiori generali, i *Deputy Surgeons General* come colonnelli *Brigade Surgeons* come luogotenenti colonnelli, i *Surgeons Majors* come luogotenenti colonnelli o maggiori, i *Surgeons* come capitani, l'*Assistant Surgeons* o medico della compagnia ha una diaria di dieci scellini.

L'imperfezione delle disposizioni per la formazione di medici pratici in Inghilterra ha motivata l'istituzione d'una *Military Medical School* con un semplice regolamento; la scuola è frequentata da un certo numero di professori e di medici di Stato maggiore nella loro qualità di assistenti, e 45 allievi (*Probationers*) vi ricevono soldo ed alloggio; l'istituzione è collegata colla commissione esaminatrice per i medici militari.

Degno di menzione è il recente sistema delle relazioni annuali sulle condizioni sanitarie e sull'amministrazione sanitaria dell'esercito (1).

Nelle questioni generali dell'ordinamento d'ufficio, lo Stato maggiore di sanità è subordinato al Ministero della guerra, per il tramite del quale si compiono altresì le nomine. Nella sua azione parti-

nelli, 178 medici di brigata, tenenti col., maggiori, capitani e tenenti, 84 *acting medical ass.*, 35 *quartermastres* ecc.

[Si riferiscono inoltre al servizio medico i capitoli (*votes*) 8. A pel R. *army clothing depot*, 652 Ls.; 11. B. R. Accad. militare, R. Collegio militare, *Staff College*, R. Asilo militare e R. *Hibernian School* per 3569 Ls.; id. id. I. Scuola medica militare per 7084 Ls.; 13. A. Direttore generale e servizio medico al quartiere generale 4850 Ls.; 15. A. Ospitale reale di Chelsea 2839 Ls.; id. di Kilmainham 846 Ls.; in tutto 19.840 Ls.].

(1) Le relazioni annuali sulle condizioni sanitarie militari si iniziarono col gran *Report of Commissioners on Sanitary Condition of Army*, Parl. P., 1857-8, n° 2318 con l'*Appendix*, n° 2379. Fin dal 1861 viene presentato ogni anno un *Report* sull'anno amministrativo precedente, sotto il titolo: *Statistical, Sanitary and Medical Reports of the Army Medical Departments*.

[Si vedano l'*Army medical department Report* pel 1890, vol. XXXII, I, pag. 275].

colare è subordinato al comando generale. Il capo dell'ufficio di sanità è responsabile verso il Comando generale della disciplina dei medici militari; lo è invece al ministro della guerra delle spese finanziarie (1).

[Un *Army Order* del 10 agosto 1891 modificò notevolmente l'ordinamento del personale medico dell'esercito inglese. I medici-chirurghi dei vari gradi sono, secondo quest'*Order*: maggior generale, colonnello, tenente colonnello di brigata, tenente colonnello, maggiore, capitano, tenente, stagiaro. Il direttore generale del servizio di sanità ha il titolo di chirurgo maggior generale. I medici godono delle prerogative attinenti al loro grado, ma quest'ultimo non dà loro alcun diritto al comando in circostanze normali. L'annuo assegno dei medici inglesi varia tra 1500 e 140 Ls.].

[Un *Army Order* del 26 settembre 1891 modificò il servizio veterinario. I gradi sono i seguenti: colonnello, tenente colonnello, maggiore, capitano, tenente. Hanno diritto a tutte le prerogative corrispondenti al loro grado nell'esercito, ma non possono avere alcun comando. Gli assegni annui variano da 850 a 250 Ls.] (2).

§ 62.

B. I. c. Affari giudiziari militari (Judge Advocate General).

La giustizia militare ha la sua base legale nel *Mutiny Act* e negli articoli di guerra da esso autorizzati, con cui è creato il particolare diritto penale militare (*Standesstrafrecht*) per l'esercito regolare. Senza questa legge eccezionale, una diserzione potrebbe essere punita, a mo' d'esempio, soltanto come violazione di un contratto, ed il maltrattamento di un ufficiale come un *assault*. A questo diritto eccezionale corrisponde una giurisdizione eccezionale, la quale si limita ai soldati nominati nella legge ed ai reati militari. I reati comuni e le denunce civili sono di competenza dei tribunali ordinari. Di quando in quando nel *Mutiny Act* veniva accolta la clausola, che i lievi reati dei soldati e degli ufficiali contro i civili si dovessero rinviare ai tribunali militari; ma più tardi, in seguito ai vivaci reclami del Parlamento, tale clausola venne lasciata da parte (3).

(1) [Ora, s'intende sempre al Ministro della guerra, nel secondo caso direttamente, nel primo per via del comando generale]. — Un compendio del personale complessivo si trova nell'*Army List*, pubblicato ogni anno dal gennaio 1888.

(2) [Gli assegni per i veterinari formano ora il § K del voto 1, per una somma di 25.900 Ls., dove troviamo: un colonnello veterinario direttore generale con 850 Ls. ecc.; 4 tenenti col. id. e 68 maggiori, capitani e tenenti veterinari; totale 68 e 60 nelle Indie: in tutto 20.379 Ls.].

(3) Per quanto riguarda i limiti del diritto eccezionale, richiamo l'attenzione

La formazione dei tribunali militari venne regolata, nel *Mutiny Act*, soltanto in modo molto generale, avuto riguardo al numero ed al grado degli ufficiali componenti un tribunale di guerra, nonchè all'autorità, dalla quale è convocato il tribunale; il resto, specialmente le determinazioni speciali rispetto alla procedura, sono affidate ai regolamenti ed alla pratica. Queste autorità militari formano 3 gradi:

1) I tribunali di guerra propriamente detti (*Kriegsgerichte, General Courts Martial*), giudicano, in nome della Regina o di un *Commander in Chief*, in ogni procedimento penale contro gli ufficiali e per gravi accuse contro i sotto-ufficiali ed i semplici soldati. La denuncia dev'essere formulata in modo conveniente, con l'esposizione dei particolari di luogo e di tempo. Copia di tale denuncia deve essere rimessa all'accusato, il quale può rifiutare ciascun membro del tribunale di guerra. Il tribunale di guerra consta per lo meno, di 13 membri, i quali giurano, " di decidere in conformità alle prove del fatto, secondo le leggi e gli articoli di guerra, seguendo la loro coscienza, secondo la loro migliore intelligenza e le consuetudini marziali ". L'assunzione delle testimonianze avviene per iscritto. Le particolarità della procedura, per la maggior parte, sono determinate con regolamenti autorizzati dalla legge sull'esercito e si sono mutate parecchie volte negli ultimi tempi. La sentenza si dà a maggioranza di voti; per le sentenze di morte occorrono i due terzi dei voti. La Regina ha il diritto di ratifica, può anche rinviare la sentenza alla revisione, ma per una sola volta, o condonare la pena. Oltre a ciò è ammesso un appello ai tribunali ordinari del regno, e quando si tratti di deportazione o di lavori forzati, questi tribunali devono pubblicare un'ordinanza. — In date circostanze il tribunale di guerra decide altresì come tribunale d'onore in confronto di certi ufficiali, accusati di condotta immorale, ovvero di " contegno indegno d'un ufficiale e d'un gentiluomo ".

2) I tribunali minori di guerra, *Regiment, District, Garrison-Courts Martial*, sono nominati dal Comandante per giudicare sui lievi

dei lettori alle massime esposte più sopra. Tutta la giurisdizione militare si limita ai reati militari fra militari. Ciò vale anche per i casi penali creati dagli articoli di guerra, tra i quali il duca di Wellington aveva accettato, nel 1844, il seguente: " Ogni ufficiale, il quale sfidi a duello un altro ufficiale, ovvero accetti una sfida, o che dopo aver presa conoscenza relativa di una sfida non metta in opera le misure più efficaci per impedire il duello, o che rimproveri un altro ufficiale perchè ha rifiutato o non ha accettato una sfida, dopo essere stato portato dinanzi ad un tribunale di guerra, deve essere cassato e punito secondo il giudizio della Corte. " — " I conflitti fra il diritto militare particolare e il diritto civile comune sono decisi in tutto e per tutto dalla legge; e su questi conflitti sarà d'uopo ritornare quando si parlerà dei controlli giuridici. Per i ricorsi contro gli ufficiali ed i soldati, ha luogo una continua corrispondenza fra il ministro della guerra ed i giudici di pace.

reati dei sotto-ufficiali e dei soldati. Un tribunale reggimentale commina, d'ordinario, soltanto pene al di sotto di 30 giorni di carcere militare ovvero al di sotto di 20 giorni di carcere cellulare. In rari casi è prescritto un ricorso molto più severo ad una *General Court Martial*. — La pratica amministrativa ha infine creata:

3) Le *Courts of Inquiry*, cioè, le Commissioni le quali come una gran giuria, compiono una inchiesta disciplinare in confronto di certi ufficiali. Questa forma di procedura non si fonda, fin dall'origine, su legge alcuna; commissarii e testimoni non sono quindi obbligati a prestar giuramento. In luogo di un atto d'accusa e di una sentenza, si hanno " le relazioni „ della Commissione, sulle quali decide il comandante. La legittimità di tale procedura è stata oppugnata; viene, però, motivata col diritto della Corona di licenziare senz'altro qualunque ufficiale o di porlo sotto Consiglio di guerra: essa deve, quindi, avere anche un mezzo per stabilire i fatti, in base ai quali soltanto può essere esercitato questo potere senza ingiustizia e senza severità.

Le norme legali, così disperse per lo innanzi, sono ora codificate principalmente nella citata legge sull'amministrazione dell'esercito del 1879 (art. 44-72), completata successivamente da altri articoli ancora più comprensivi mediante regolamenti speciali. Oltre alla legge sull'esercito, vengono citate al presente le massime corrispondenti tratte dagli articoli marziali.

Il dipartimento della giustizia militare, formato per questi affari, è posto sotto l'*Judge Advocate General*, con un *Deputy Judge Advocate General* e il necessario personale d'ufficio (1). L'uditore generale, d'ordinario, è membro della Camera bassa, viene nominato consigliere di Stato, e muta sempre col Ministero. Nel decreto di nomina è designato col nome di " *Advocate General* o *Judge Marshal* di tutte le nostre forze a cavallo ed a piedi „. — Restano esclusi i possedimenti esteri, nei quali vengono nominati *Advocates General* o *Judges Martial* particolari. — Egli occupa un posto che sta tra il giudice ed il procuratore del re; rappresenta, cioè, da una parte gli interessi della Corona, dirigendo, in nome della Regina, l'accusa in persona o mediante il suo sostituto, e determinando il tempo e il luogo in cui deve seguire l'udienza e cita i testimoni. Egli dà, d'altra parte, il

(1) Il bilancio della giustizia militare si trova nel *Votum* 3, *Administration of Martial Law*, negli *Army Estimates* e si limita all'*Judge Advocate General* con 2000 Ls., al suo *Deputy* con 1000 Ls., a tre sostituti e 3 *Clerks*. Spesa complessiva 5245 Ls. — *Parl. P.*, 1880, vol. XLI, 26.

[Nel bilancio del 1892-93: giudice avvocato generale 1000 Ls., *deputy* al preced. 1000 Ls., *deputy judge advocate* 700 Ls., un segretario a 400 Ls., uno a 250; un *housekeeper* a 70 ecc., in tutto 3800 Ls. e 200 d'altre spese — *Parlam. Paper*. 1892, XLIX, pag. 29. — Cf. anche il *return for 1890 for cavalry, artillery, engineers and infantry of the numbers and proportion to average strength of Courts Martial, minor Punishments, desertions, and stations*, ivi, vol. L, 255, e più avanti pag. 269].

suo parere nella *General Court Martial* in modo analogo ad un giudice, il quale richiama i giurati sui punti giuridici o processuali, senza aver voto nel giudizio; tiene il protocollo del tribunale e registra gli atti dei tribunali di guerra. Questi atti, pronunciata la sentenza, vengono inviati al comando generale e da questo all'*Judge Advocate*. Quest'ultimo riferisce direttamente alla Regina sulla "legalità" del giudizio e della procedura, e, contemporaneamente, rimette al comando generale un *memorandum*, nel quale è dato ragguaglio del rapporto comunicato alla Regina. In base a questo procedimento ha luogo, poscia, l'approvazione reale, il rinvio o una commutazione di pena.

Per l'esecuzione delle sentenze penali vi è un certo numero di carceri militari, insufficienti al bisogno. Per ovviare a questo inconveniente, vi sono nelle caserme celle speciali di pena; in moltissimi casi, le pene vengono scontate anche nelle carceri civili col rimborso delle spese sul bilancio militare. Il Ministro della guerra, a tale scopo, ha facoltà analoghe a quelle del Ministro degli interni per le carceri civili (1).

§ 63.

B. I. d. Clero militare.

Il clero militare comprende l'emosiniere generale (*Chaplain General*), il quale fa parte del personale del Ministero della guerra e circa 100 ecclesiastici militari, la cui posizione ed attività sono determinate dai regolamenti amministrativi. Il *Chaplains Act (31 et 32 Vict., c. 83)* regola soltanto il diritto d'ispezione dei vescovi sul clero militare ed alcuni punti determinati dall'ordinamento legale della chiesa nazionale.

(1) Il bilancio delle carceri militari, *Establishment of Military Prisons*, fa parte del *Votum 3* degli *Army Estimates* e comprende: 4 *Governors*, 115 tra guardie e inservienti. L'amministrazione è meno dispendiosa di quella delle carceri civili per la maggiore economia nella somministrazione delle vettovaglie. Fin dal 1849 vennero presentate relazioni speciali *on the Discipline and Management of the Military Prisons*. Sul sistema delle pene militari venne presentato un *Report of Commissioners on Military Punishments in the Army*, 1836, n° 59. Un attenzione speciale dedicava il Parlamento alle pene del bastone ancora esistenti e volle che ogni anno fosse presentata una relazione sul numero delle punizioni così inflitte; la pena venne abrogata finalmente nel *Mutiny Act* del 1868, § 22.

[Nel 1892-93: un governatore con 400 Ls. a Gosport; 16 guardiani con 106-200 Ls. a Aldershot, Brixton, Chester, Cork, Dublino, Gosport, Stirling, e fuori del Regno, a Gibilterra, Bermuda, Cairo, Capo, Halifax (N. S.), Hong Kong, Kandy (Ceylon), Malta, Maurizio; 1 guardiano capo, 114 altri guardiani ecc. con un totale di 11.535 Ls. A queste si aggiungono 11.100 Ls. per paghe a 18 *permanent provost sergeants*, e per la polizia militare, e 2700 Ls. per la cattura dei disertori. — *Parl. Papers* 1892, XLIX, pag. 18, 29, 166 — Cfr. anche il *Report on the discipline and management of the military prisons for 1891*, ivi, XLII, pag. 607].

I documenti parlamentari danno l'elenco degli stipendii (1), nonchè la nota dei cappellani cattolici iscritti nel bilancio. Fino a tempi recenti (2), il *Chaplain General* esercitava altresì un'ispezione sulle scuole reggimentali destinate all'insegnamento elementare che vennero poi messe sotto il *Council of Military Education* (§ 69).

Il bilancio del clero militare per l'anno 1880-81 forma il capitolo 2, *Divine Service*, degli *Army Estimates*. Esso comprende un *Chaplain General* a 1000 Ls., con 79 *Chaplains* divisi in 4 classi in ordine allo stipendio e 7 *Army Curates*. Comprende, oltre a ciò, alcuni piccoli assegni per i *Chapelclerks*, per le persone di servizio e per le spese di viaggio, e 24,210 Ls. di competenze per gli ecclesiastici nell'interno del paese e nelle colonie, i quali esercitano l'ufficio divino militare dove non esiste un cappellano militare. Il bilancio complessivo è 50,700 Ls. (3).

§ 64.

B. I. e. Pensioni militari e amministrazione degli Invalidi.

Malgrado il fondamento del *Mutiny Act*, la natura degli uffici militari ha potuto determinare per tempo una grande estensione delle pensioni. Sotto il nome di *Ineffective Services*, l'esercito generò una serie sufficientemente copiosa di sinecure militari, di mezzi soldi, di pensioni, di sussidii di stipendii per gl'invalidi, che formano, nel bilancio militare del 1880-81 i capitoli 17-25 (4). Il sistema adottato dal bilancio per la classificazione di questi servizi, può perciò essere preso a base con due o tre varianti.

1) Il sistema della metà paga data già dai tempi di Guglielmo III, quando, dopo la cacciata di Giacomo II, una gran parte dell'esercito assoldato venne ridotta. Essa venne considerata, originariamente,

(1) *Parl. Pap.*, 1867-68, XLIII, pag. 411.

(2) *Ivi*, 1861, XXXVII, pag. 439.

(3) [Pel 1892-93: paghe dei *chaplains dep.* 25,883 Ls.; dei ministri del culto 31.104, spese annesse 948 Ls. — Si noverano 10 cappellani di prima classe, 15 di seconda, 17 di terza, 43 di quarta, in tutto 85, con una spesa di 16.552 Ls. nel Regno, 6163 nelle colonie, e in tutto, compresi gli assistenti, 25.883 Ls. — Paghe a ministri del culto uffizianti per l'esercito, nelle prigioni ecc. 31.104 Ls. — Spese per edifici di culto ecc. 948 Ls. — *Parl. Papers*, 1892, XLIX, pag. 18, 28 e *appendix* n. 6, p. 160-161.

[Si spendono inoltre per servizii del culto al voto 11. C (*Royal military college*) 383 Ls.; D (*Staff College*) 40 Ls.; F (*R. milit. Asylum*) 476 Ls.; G (*R. Hibernian Mil. School*) 450 Ls.; al voto 18. A, per l'elemosiniere generale 800 Ls., ed al voto 15, per gli ospedali di Chelsea e Kilmainham 639 Ls.

[Per le confessioni dei vari soldati ecc. si veda il rapporto sulle condizioni generali dell'esercito].

(4) Lo sviluppo del bilancio finanziario degli *Ineffective Services* (*Parl. Pap.*,

come un soldo interinale; gli ufficiali a metà soldo, quindi, sono sempre soggetti alla legge marziale. Più tardi venne considerata piuttosto come una pensione di riposo, colla possibilità d'un ritorno al pieno soldo. Secondo gli Statuti del quarantasettesimo anno del Regno di Giorgio III, sessione 2^a, capo 25, del cinquantunesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 103 e dell'anno successivo capo 151, gli ufficiali, dopo diciotto anni di servizio, per ferite, per malattia o per riduzioni nell'esercito sono messi a riposo a metà soldo, ricevendo le indennità seguenti: colonnello di fanteria, 254 Ls.; tenente colonnello, 200 Ls. (in certe condizioni si aggiungono 100 Ls. di soprassoldo); maggiore, 173 Ls.; capitano, 127 Ls.; tenente 73-82 Ls.; *Cornet*, secondo tenente, alfiere 54 Ls.; tesoriere, da 128 a 243 Ls.; aiutante, 73 Ls. Per la cavalleria, le cifre sono un po' più elevate. Vi si aggiungono speciali norme, con regolamenti numerosi, i quali, secondo lo Statuto del settimo anno del Regno di Giorgio IV, capo 16, devono essere presentati al Parlamento.

Le successive leggi di riforma giungono fino allo Statuto del quarantesimo quarto e quarantesimo quinto anno del regno di Vittoria, capo 56. Quando vi siano meriti speciali, anche il pieno soldo è concesso come pensione. L'organico dei *retired officers* si divide, a tenore di ciò, in due parti: una a pieno soldo ed una a metà soldo, nel 1880-81 per un totale di 892.700 Ls. (1).

1880-81, pag. 86-130) era il seguente:

	1854	1864	1880
	L.	L.	L.
Metà paga e pensioni di riposo . .	489.271	449.471	892.700
Generalità	46.000	75.400	92.000
Pensioni per merito	20.500	26.020	33.900
Pensioni alle vedove	115.889	162.986	165.500
Gratificazioni, indennità, ecc. . . .	75.500	29.663	16.500
Casa degli Invalidi	80.694	33.260	84.300
Sussidii ad invalidi	1.215.712	1.161.812	1.312.000
<i>Superannuation</i> , ecc.	88.000	186.332	196.500
TOTALE	1.981.566	2.074.944	2.743.400

Nel 1880-81 la somma complessiva, incluse 393.000 Ls. per la milizia ed il *Volunteer Corps* era dunque di 2.743.400 Ls.

(1) Il ruolo delle ordinarie pensioni di riposo, cap. 19, comprende in due sezioni principali:

A) 360 ufficiali, pensionati a pieno soldo, in gran parte ufficiali dello Stato maggiore e capitani.

B) 1518 ufficiali a metà paga, dal tenente colonnello sino all'alfiere, al tesoriere ed al quartiermastro; fra cui anche numerosi medici militari, impiegati d'intendenza ed altri, per la somma complessiva di 340.500 Ls. Vi è compreso

2) Analogamente alla metà soldo esistono gli assegni di disponibilità della generalità (1880-81, 92.968 Ls.), destinati per generali, i quali non sieno capi di reggimenti nè, d'altra parte, in attività nel *General Staff*. Siccome l'esercito in tempo di pace non forma corpi, divisioni o brigate, ma soltanto distretti amministrativi di stato maggiore, non restava altra via che quella di porre i generali non altrimenti dotati in disponibilità con assegni speciali, il cui massimo è fissato di quando in quando da decreti reali (1).

3) Le pensioni per merito, *Good Service Pensions*, vennero introdotte nel 1834, in luogo delle abolite sinecure per le guarnigioni militari, che erano destinate precedentemente a ricompensare gli ufficiali distinti. In luogo di queste sinecure si vota ora una somma annuale sotto il nome indicato più sopra, per un massimo di 100 Ls. ciascuna, ripartite preferibilmente fra generali. La concessione è data dal comando generale col mezzo di un ordine del Gabinetto colla firma del ministro della guerra. I generali, i quali reggono un reggimento, perdono, quindi, questa pensione speciale. Vennero concessi di recente anche un certo numero di pensioni per merito a colonnelli e ad ufficiali di Stato Maggiore. Serve all'uopo anche un certo numero di posti di maggiori di piazza e di *Lieutenant Governors*, specie la guarnigione della Torre di Londra, posti che tengono pur luogo di pensioni di merito. È concessa, infine, ogni anno una certa somma da dividersi fra sotto-ufficiali distinti in piccole quote di 10, 15 e 20 Ls. Il bilancio complessivo è di 33,900 Ls. (2).

4) Un sistema propriamente detto di sussidii per i feriti è stabilito per quegli ufficiali, i quali abbiano perduto un occhio od un membro durante il servizio, od abbiano riportato, durante il servizio stesso, danni corporali permanenti, e si conferiscono in proporzione del grado e della gravità della lesione (3).

il residuo della *Foreign Half Pay List* con 107 pensioni per gli ufficiali stranieri, inclusi i sussidii ai feriti, i sussidii alle vedove ed ai bambini, per la somma complessiva di 8000 Ls. — Specchi speciali degli ufficiali posti a metà soldo nell'ultimo anno amministrativo e impiegati nel servizio civile si trovano negli Atti del Parlamento. — Questo capitolo (*voto*) subì un aumento considerevole in virtù di quegli ufficiali, i quali godono una pensione di riposo quale indennizzo della patente d'ufficiale che essi stessi avevano acquistato.

(1) Le pensioni di disponibilità dei generali, cap. 18, comprendono 284 generali, con assegni da 1 Ls. 5 s. fino ad 1 Ls. 12 s. al giorno, alcuni, anche, con una pensione annuale di 600, 550 e 400 Ls. Il numero dei generali così provveduti è aumentato, perchè non si dà più alcun posto di colonnello reggimentale.

(2) L'elenco delle *Good Service Pensions*, cap. 17, comprende un elenco di circa 200 ufficiali, per la maggior parte generali, d'ordinario con 100 Ls. Nelle pensioni concesse per merito si ha specialmente di mira la condotta sempre dell'ufficiale. Sui *Distinguished Service Colonels* vengono presentate ogni anno, al Parlamento informazioni speciali. Vi si aggiunge un elenco dei nomi dei sergenti, ecc., distinti, con 10, 15, 20 Ls. di pensione onoraria.

(3) L'elenco dei sussidii ai feriti, cap. 21, comprende 161 sussidiati, con un

5) Le pensioni alle mogli degli ufficiali vennero introdotte per la prima volta sotto la regina Anna, in una misura spesso mutabile. Vennero, inoltre, accordati sussidii di favore agli orfani superstiti bisognosi di aiuto. Un regolamento che data dai tempi della guerra di Crimea, stabilisce che per gli ufficiali, rimasti sul campo, invece della pensione, venga pagata una volta tanto una somma di denaro che non può superare l'importo del prezzo d'acquisto del grado di ufficiale; quindi, per un tenente colonnello, essa non può superare la somma di 6175 Ls. ecc., con che venne tolta la grande severità del sistema precedente, secondo il quale andava perduta la somma sborsata per l'acquisto del grado. In misura abbastanza considerevole vengono pure conferiti sussidii straordinarii alle famiglie degli ufficiali rimasti sul campo, degli ufficiali mutilati, ecc., nel titolo della *Compassionate List*. Il bilancio complessivo è 126,200 Ls. (1).

6) Un ospedale per gli Invalidi militari, *Royal Hospital at Chelsea*, venne già fondato da Carlo II e Guglielmo III per 500-600 pensionati interni (*Indoor Pensioners*). L'amministrazione dipende da una giunta, la quale decide sulle domande di ammissione e dirige l'amministrazione interna. Gli Invalidi formano, coi loro ufficiali, il "ramo militare". Il "ramo civile", invece, dirige il pagamento dei sussidii agli *Outpensioners*. Alcune massime dell'amministrazione erano state già determinate per legge, dallo Statuto del settimo anno del Regno di Giorgio IV, capo 16. Esiste al presente una legge sull'amministrazione dell'ospedale degli Invalidi: legge che, però, si limita a poche massime generali (2). I *Commissioners* vengono autorizzati a conferire od a ritirare le pensioni, a prendersi cura dei pensionati infermi di mente ecc. (3).

7) Sotto il nome di *Outpensioners*, più di 60.000 sottoufficiali e soldati, che hanno compiuto il loro servizio, ricevono sussidio come di Invalidi: sussidii, che, proporzionatamente alla posizione ed alla durata

importo complessivo di 14.447 Ls. Siccome questo sistema si gradua a seconda del rango e della gravità delle ferite, così, a mo' d'esempio, un capitano che abbia ricevuto una palla al polpaccio della gamba ha un sussidio di 283 Ls.: un alfiere, che sia stato ferito da una palla alla coscia, gode un sussidio di 46 Ls.: un Lord, che sia stato ferito ad un dito, 212 Ls. e via dicendo.

(1) Il ruolo delle pensioni alle vedove, cap. 20, comprende attualmente 1902 vedove con una spesa di 120.000 Ls. Vi si aggiungano 25.000 Ls. per le *Compassionate Allowances* a 2060 orfani.

(2) Statuto del diciannovesimo e ventesimo anno del Regno di Vittoria, capo 15.

(3) Il bilancio dell'ospedale degli invalidi militari, cap. 22, comprende *Governor* (500 Ls.), maggiore (310 Ls.), aiutante, cappellano, 8 medici, 6 capitani degli invalidi, un quartiermastro e numerosi impiegati di servizio. Inoltre il *Secretary's Office*, con 1 *Secretary* (700 Ls.), 13 *Clerks*, ecc., ecc., complessivamente, 28.289 Ls. — Le spese del *Killmainham Hospital* per circa 150 invalidi ammontano a 6083 Ls. — Un compendio speciale delle spese per l'ospedale degli invalidi e del numero dei pensionati, dal 1812 in poi, si trova nei *Parl. P.* del 1864, XXXV, 311 e nelle relazioni successive.

del servizio, vanno da 20 centesimi a lire it. 5 al giorno. I principii secondo i quali si danno tali elargizioni si fondano sui regolamenti. Anche mediante lo Statuto del diciannovesimo e ventesimo anno del Regno di Vittoria, capo 15, è approvata soltanto la facoltà regolamentare del segretario della guerra ed accordata l'autorizzazione di pagare i sussidii agli Invalidi, i quali si trovino fuori del Regno Unito, unitamente alle determinazioni sulla legittimazione dei sussidiati e sulla revisione della contabilità (1).

8) Un asilo per gli orfani dei militari, *Military Asylum at Chelsea*, venne fondato nel 1801 per circa 700 fanciulli (una volta anche per le fanciulle): per orfani di soldati che hanno prestato il loro servizio, o per figliuoli di soldati, i quali abbiano perduta la madre e il cui padre si trovi in servizio all'estero. Alla testa del numeroso personale d'amministrazione sta un *Commandant*. Recentemente, a questo asilo è stato unito una specie di Seminario per gli istruttori reggimentali. In Irlanda v'è un Istituto secondario sotto il nome di *Hibernian Military Asylum*. Il reddito di questi asili per gli orfani è accresciuto da una dotazione; deve essere impiegata pure a tale scopo una parte dei prodotti di talune multe (2).

9) Sotto la denominazione di *Superannuation Allowances* sono stanziati sul bilancio militare le pensioni dei *Clerks*, degli impiegati dell'ospitale e dell'intendenza, degli istruttori, dei capi-officina e degli altri impiegati, che erano un tempo iscritti sul bilancio dei diversi dipartimenti civili, per un importo complessivo di 196.500 Ls. (3).

(1) L'elenco dei sussidii per gl'invalidi, cap. 23, comprende più di 6000 sussidiati con una somma che va da un denaro e mezzo a 3 Ls. 6 d. *per diem*, in tutto 1.312.000 Ls. Fin dal 1843 vi si comprese la milizia supplementare per il servizio delle Contee. La Regina venne autorizzata a far inscrivere e a provvedere di armi e di uniformi 10000 pensionati ed a porli sotto il comando degli ufficiali distrettuali (Statuto del sesto e settimo anno del regno di Vittoria, capo 95, mutato al presente mercè lo Statuto del trentesimo e trentesimo primo anno del regno di Vittoria, capo 110, § 20). Questa milizia supplementare può essere chiamata tutta o in parte, da un *Warrant* del segretario di Stato, in aiuto del potere civile ed anche nelle riviste è soggetta alla legge marziale. Il segretario per la guerra emana i regolamenti sull'amministrazione, sulle paghe e sugli armamenti. Il *Superintendent of Pensioners* sceglie i soldati più abili mediante l'arruolamento e la formazione di compagnie locali e sovrintende alle esercitazioni dei 4 battaglioni per la capitale.

(2) Il bilancio dell'Asilo per gli orfani dei militari è collegato con l'amministrazione dell'istruzione militare al cap. 14 G., in due sezioni:

1) *Military Branch*, con 1 *Commandant* (300 Ls. di soprassoldo), *Adjutant*, *Quartermaster and Paymaster*, *Surgeon*, *Chaplain*, numerosi sotto-ufficiali e via dicendo;

2) *Educational Branch*, che comprende 1 *Headmaster*, *Normal School* (350 Ls.), 1 *Uppermaster*, e in tutto 52 precettori colla spesa complessiva di 11.743 Ls. L'Asilo per gli orfani dei militari per l'Irlanda costa 9404 Ls.

(3) L'elenco delle *Superannuation Allowances*, cap. 24, comprende le pensioni dei *Clerks*, degli istruttori, degli impiegati dell'Intendenza e di altri impiegati civili dell'amministrazione della guerra, con l'indicazione degli aggiuntivi di nuovo per l'importo totale di 162.836 Ls.

10) In un appendice infine, troviamo l'elenco delle pensioni della milizia e degli *Yeomanry*, che comprende gli aiutanti, gli speciali ufficiali subalterni ed i medici, con 800 invalidi militari, che, durante il servizio, hanno acquistato un diritto ad una *Outpension*, per l'importo complessivo di 39,300 Ls. (1).

[Tutto questo ordinamento è stato notevolmente mutato nell'ultimo decennio, per cui è necessario esporlo integralmente quale risulta dall'ultimo bilancio che abbiamo sott'occhio nei suoi particolari, quello del 1892-93, avendo per i due successivi soltanto le cifre sommarie. La spesa complessiva dei tre ultimi anni per cotesti servizi, che continuano a chiamarsi *non effective*, ripartita in tre capitoli, è la seguente:

	1892-93	1893-94	1894-95
Voto 14	1.527.700	1.524.200	1.516.400
„ 15 ●	1.385.400	1.385.400	1.355.200
„ 16	154.100	156.700	164.700
Totale	3.067.200	3.066.300	3.036.300

I singoli servizi nel bilancio del 1892-93 sono così ripartiti:

A. Capo 14. *Retired pay, half pay* ed altri oneri *non effective*, per ufficiali ecc. e comprende:

a) Ricompense per servizi distinti che si pagano ad ufficiali dell'esercito permanente: 10.830 Ls. (2) per 132 ufficiali. Vi sono inoltre 25 ufficiali che conservano intanto la loro paga sino a che possano passare nell'organico dei precedenti, secondo il *royal warrant* del 6 aprile 1891.

b) Mezze paghe di (8) *field marshals*, (19) generali, (56) tenenti generali, (144) maggiori generali, che sono tutti comandati ad altri servizi o possono esser chiamati ad impieghi speciali. L'organico ne porta soltanto 106; 84 sono pagati sul bilancio indiano; 37 altri sono in eccedenza e vengono mano mano ad occupare i posti vacanti godendo frattanto la metà dell'assegno di quelli compresi nell'organico. Seguono in questa categoria: 220 ufficiali reggimentali (180 tenenti colon., 5 maggiori, 19 capitani, 16 tenenti) e 10 ufficiali commissari, medici ecc., per un totale di 83.850 Ls.

c) Paghe di riposo (dimezzate) di 274 ufficiali generali, 2263 ufficiali reggimentali (dal colonnello al tenente), 970 ufficiali commissarii, medici, contabili ecc., paghe di riposo complete ad ufficiali ritirati secondo i *royals warrants* del 1° maggio 1878, 9 marzo 1880 e 27 ottobre 1884, in numero non bene determinato; gratificazioni ad ufficiali secondo il *r. warrant* del 6 aprile 1891, paghe di]

(1) L'elenco della *Militia*, ecc. al cap. 25, comprende attualmente 298 aiutanti, ufficiali subalterni e medici dei reggimenti della milizia, 19 *Adjutants* dell'*Yeomanry*, 46 *Adjutants* dei *Volunteers* con una spesa complessiva, di 39.300 Ls.

(2) [Le cifre rappresentano le spese effettive, detratti i residui attivi].

[riposo ad ufficiali della disciolta legione straniera e sussidi a loro vedove ed orfani, che sono in tutto 13, totale 1.250.376 Ls. In questa somma sono compresi i rimborsi da pagare ai commissarii del debito nazionale per la somma da essi anticipata per commutazione di pensioni, ed i compensi che restano ancora da pagare ad ufficiali che avevano comperato il loro grado.

d) Pensioni e indennità a vedove d'ufficiali (1970), assegni ad orfani di ufficiali (1536), oltre ad alcune (6) pensioni straordinarie a vedove ed orfani, totale 132.061 Ls.

e) Pensioni e gratificazioni ad ufficiali feriti, comprese alcune annualità per commutazione delle medesime (128), 11.998 Ls.

f) Assegni di riposo a (125) ufficiali della milizia, (13) della *yeomanry cavalry*, (128) dei volontari, e annualità per commutazioni compiute a loro favore, 38.685 Ls.

B. Capo 15. Pensioni ed altri oneri *non effective per warrant off.*, *non commissioned off.*, uomini di truppa ed altri.

a) L'Ospedale di Chelsea accoglie 527 pensionati, con un personale di 96 impiegati, tra i quali un governatore che ha per ciò un soprassoldo di 500 Ls., ed un vice-governatore a 310 Ls. L'Ospedale di Kilmainham è retto dal comandante le truppe in Irlanda, ed ha 137 pensionati, con un personale di 20 impiegati.

b) Sono stanziare in questo capitolo 571 pensioni per *warrant off.*, 82.289 *non commissioned off.*, uomini di truppa ecc. Si pagano 9000 Ls. per mentecatti, 4200 Ls. per 151 maestre (*schoolmistresses*), e infermiere (*nurses*) e 14.500 Ls. per indennità diverse. In tutto 1.820.700 Ls. (1).

c) Ricompense per servizi distinti o meriti singolari a *warrant off.* e *non-commissioned off.* 5960 Ls., comprese le ricompense a soldati per lungo servizio e buona condotta.

d) Pensioni, gratificazioni ecc. a (83) vedove e (263) orfani di *warrant off.* e *non-comm. off.*, 2860 Ls.

C. Capo 16. Giubilazioni, compensi, gratificazioni ecc. (*super-annuation, compensation, compassionald allowances and gratuities*) a impiegati di stabilimenti militari, scrivani, artefici, membri della polizia metropolitana, e loro vedove ed orfani, 154.100 Ls.].

(1) [Somma da cui devono però detrarsi 475.400 Ls. di *appropriations in aid*, come chi dicesse i nostri residui attivi].

II. Comandanti e formazione dei Quadri.

§ 65.

B. II. Comando generale dell'esercito “ Horse Guards. Commander in Chief „ (1).

Sotto la Ristorazione venne riconosciuto formalmente di bel nuovo, in virtù dello Statuto del decimo terzo anno del regno di Carlo II, capo 6, “ che l'unica amministrazione suprema (*supreme government*), il comando e il diritto di disporre della milizia e di tutte le forze di terra e di mare, nonchè di tutte le fortificazioni e le piazze forti, è e fu sempre, secondo il diritto inglese, incontrastata prerogativa di Sua Maestà e de' suoi predecessori; e che a ciò non possono nè devono pretendere le due Camere del Parlamento nè una di esse „. Corrispondentemente a questa massima, anche dopo la Rivoluzione venne nominato un *Commander in Chief* quale rappresentante del re nel comando generale, come autorità militare indipendentemente organizzata, le cui singole funzioni non ebbero colleganza di sorta coi ministeri parlamentari. Siccome però tanto i rapporti finanziari quanto quelli giuridici dell'esercito non si potevano separare dalla complessiva amministrazione dello Stato, così ne seguì un sistema artificiosamente intralciato, nel quale il comando generale provvedeva a certe funzioni in modo indipendente, in diretta corrispondenza col sovrano, ad altre in corrispondenza e con l'assenso del ministro della guerra quindi, in dipendenza dal Consiglio dei ministri e indirettamente, dal Parlamento. Coll'istituzione del nuovo ministro della guerra nel 1854, le funzioni tradizionali del comando generale vennero formalmente riservate (2). A tenore di ciò, comprendono:

I. Le facoltà personali indipendenti del comando generale: le nomine nell'esercito, la disciplina e la disamina legale delle sentenze dei tribunali di guerra.

1) L'affare delle nomine, relativamente ai *first appointments*, rimase riservato al comando generale. Vi prevalsero massime restrit-

(1) [Per tutto quanto si riferisce alle relazioni tra il comando in capo ed il Ministero della guerra di cui quello fa ora parte integrante, si veda quanto è detto al § 59].

(2) Per effetto della seguente clausola del suo decreto di nomina: “ *Excepting always so far as relates to and concerns the military command and discipline of our Army and Land Forces, as likewise to the appointments to and promotions in the same, and to far as by our Royal Commission the military command and discipline thereof shall have been or shall from time be committed to, vested in, or regulated by our Commander in Chief of our Forces, or our General commanding our Forces in Chief for the time being „*

tive mercè il sistema dell'acquisto dei gradi, e per le armi speciali mediante il sistema degli esami d'ufficiale: del resto, le prime nomine devono rimanere in massima indipendenti dalle influenze parlamentari. L'elenco degli ufficiali di nuova nomina è presentato dal *Commander in Chief* sotto forma di una *submission paper* e passa soltanto *pro forma* per l'ufficio del ministro della guerra per avere l'approvazione della Regina. La forma del decreto di nomina degli ufficiali venne regolata da ultimo mediante lo Statuto del ventesimo quinto e ventesimo sesto anno del regno di Vittoria, capo 4 (1).

2) Anche la disciplina dell'esercito è sostanzialmente di competenza del comando generale, " il ministro della guerra non s'intromette in verun modo nell'amministrazione ordinaria della disciplina dell'esercito. Questa rimane affidata alle autorità militari, aiutate dalla competenza giuridica di un *Parliamentary Officer*, l'*Judge Advocate*. L'esercito si sente assicurato in modo così soddisfacente, che le prime nomine e le promozioni regolari non vengono conferite avuto riguardo a scopi politici o secondo l'interesse delle amministrazioni ministeriali che si succedono al potere. Anche la disciplina dell'esercito, nella sua amministrazione corrente, muta ben poco il proprio carattere ad ogni mutamento nel dipartimento civile „ (2).

3) La revisione ed il controllo delle sentenze dei tribunali di guerra per naturale connessione, sono di competenza del comando generale, non già del Ministero della guerra. Le sentenze vengono rimesse al comando generale e da questo consegnate all'*Judge Advocate* (che è un membro del *Privy Council*, il quale muta col Ministero). Questi informa direttamente la Regina, soltanto però sulla " legalità „ del giudizio e della procedura (3).

II. Le funzioni comuni del comando generale e del segretario di Stato ministeriale comprendono gli affari dell'esercito, nei quali prevale il lato finanziario o il lato politico, specialmente:

1) La determinazione annuale delle forze dell'esercito nel *Mutiny Act* avviene nel Consiglio dei Ministri; il comando generale ne è informato soltanto con un avviso preventivo.

2) Per quanto riguarda le promozioni, il comando generale ne ha in tutti i casi l'iniziativa; nelle nomine, però, per il comando

(1) La regina è autorizzata a stabilire, mediante un *Order in Council*, se sieno da emanare le *Commissions* senza la firma preventiva col *sign manual*; le *Commissions* degli ufficiali dell'esercito nazionale devono portare la controfirma del *Commander in Chief* e di un segretario di Stato; quelle degli ufficiali dei corpi di marina, la controfirma dell'Ammiraglio; quelle dei cappellani, degli impiegati dell'intendenza, degli *Store Officers*, degli aiutanti e dei quartiermestri della milizia, la controfirma di un segretario di Stato.

(2) *Report on Military Organisation* del 1860, pag. XX.

(3) Egli ne riferisce contemporaneamente al *Commander in Chief* con un *memorandum* sul suo rapporto presentato alla Regina, sempre limitato però alla questione della legalità del giudizio e della procedura.

generale tanto nell'interno quanto all'estero e nelle concessioni dei posti di colonnello di reggimento è ammesso un diritto di controllo da parte del ministro della guerra, al quale vengono inviate le proposte accompagnate da alcune informazioni.

3) L'affare delle uniformi è di competenza del dipartimento del comando generale. Le disposizioni sulle uniformi emanano in sostanza da lui, nel che esso ha d'uopo dell'assenso del Ministero della guerra (cioè del *Director of Clothing*) soltanto per le spese maggiori che si rendessero necessarie e per il controllo finanziario.

4) Il comando generale provvede le munizioni e le armi in seguito a requisizioni del Ministro della guerra.

5) Il comando generale ha l'iniziativa per la ripartizione delle truppe tanto nell'interno quanto all'estero, in corrispondenza però e con l'assenso del Ministro della guerra, specie del Ministro dell'interno in caso di requisizioni della forza armata per scopi di polizia, e del Ministro delle colonie per la ripartizione delle truppe nelle Colonie.

6) Il comando generale emana gli ordini per il movimento e la distribuzione dell'esercito d'accordo col Ministro della guerra, il quale deve rilasciare i mandati di pagamento.

7) Al comando generale compete la direzione suprema delle operazioni militari al campo, dopo l'approvazione dei progetti relativi da parte del Ministro della guerra.

8) Il *Commander-in-Chief* fa al Ministro della guerra le sue proposte per la concessione degli ordini cavallereschi militari; la proposta diretta al sovrano spetta al *Secretary for War*.

III. Queste funzioni, che s'ingranano l'una nell'altra, rendono possibili numerosi conflitti. Il principio della responsabilità ministeriale ed il carattere fondamentale dell'esercito inglese hanno frattanto posta la massima direttiva, che, nei casi estremi, l'autorità militare è posposta all'autorità civile. Anche nelle discussioni del Comitato d'inchiesta del 1860 (1) venne generalmente riconosciuto che, nei casi estremi, il Ministro della guerra può proporre il licenziamento del *Commander in Chief*; " il *Commander* è soggetto al segretario di Stato: tutto l'ufficio delle *Horse Guards* forma un ramo del dipartimento della guerra nel più vasto significato della parola, e questo rapporto sussisteva anche precedentemente tra il comando generale e l'antico *Secretary for War and Colonies*, sebbene quest'ultimo esercitasse le sue funzioni di Ministro della guerra quasi soltanto nominalmente ..

Con questa riserva, il comando generale rimase anche nel 1854 un'autorità indipendente, che venne comunemente designata col nome di *Horse Guards* dal locale di sua residenza. Il *Commander in Chief*, nella sua qualità di capo militare per la " formazione, istruzione e disciplina delle truppe „, emana i suoi ordini in nome della Regina

(1) Si veda all'Indice, ed a pag. 22 della citata Relazione.

senza la contro-firma di un Ministro, nella sua qualità di organo della regia prerogativa (1). Questa posizione doveva mantenere del pari, accanto al mutabile Consiglio dei Ministri, una certa autorità, in virtù della quale la disciplina e l'ordinaria gestione dell'esercito rimasero indipendenti nei particolari dall'amministrazione di partito. Questa posizione venne rinvigorita dal fatto, che il *Commander in Chief*, nella ripartizione tradizionale degli affari, divide l'amministrazione fra due impiegati militari, cioè, tra l'aiutante generale ed il quartiermastro generale, i quali, nella loro qualità di semplici impiegati militari, sono discosti ancora di più di un gradino dalla temporanea amministrazione ministeriale, e non sono in veruna corrispondenza diretta col Ministro della guerra. Gli *Horse Guards* formavano, quindi, secondo l'antica trisezione, un'autorità generale con 2 *Offices* speciali: (2).

1) Il *Commander in Chief* forma personalmente l'autorità generale, circondato da un Stato Maggiore militare di aiutanti. Per la corrispondenza generale e per quella speciale con le autorità militari, gli sono accordati due impiegati, alcuni *Military Secretaries* ed alcuni altri impiegati dei quali egli stesso ha il diritto di nomina. Egli comunica col Ministro della guerra per mezzo del *Military Assistant*, nella forma di un sottosegretario permanente di Stato, il cui posto prima era occupato da un maggior generale. Sotto questa direzione suprema gli affari speciali formano due rami principali col loro proprio capo militare (3).

(1) Siccome la sua posizione era un'applicazione delle prerogative personali della Corona, la sua nomina non è legata ad alcuna formalità determinata. L'attuale capo dell'esercito non venne nominato, a mo' d'esempio, *Commander-in-Chief* con decreto reale, ma, quale *General Commanding the Forces*, venne soltanto avvertito da una lettera del ministro della guerra del 18 luglio del 1856, "come egli sia incaricato dalla Regina del comando generale e come debba attenersi a quegli ordini che riceverà da Sua Maestà o dal *Commander-in-Chief*, ovvero da un ufficiale a lui superiore". Nessun determinato grado ufficiale è conferito al Comandante supremo, nè secondo lo Statuto di precedenza nè altrimenti; a seconda delle circostanze il Comando generale è affidato ora ad un maresciallo, ora ad un generale, ora anche ad un tenente generale.

(2) Il bilancio del Comando generale comprendeva prima delle variazioni del 1870: il *Field Marshall Commanding in Chief* (4432 Ls.), il *Military Secretary* (2244 Ls.), 1 *Assistant*, 1 *Military Secretary* per l'esercito nelle Indie orientali, 4 aiutanti. — L'*Adjutant General*, (1999 Ls.), 4 *Deputy Adjutants General*, 2 *Assistant Adjutants General*, 2 *Deputy Assistant Adjutants General*. — Il *Quartermaster General* (1999 Ls.), 1 *Deputy Quartermaster General*, 2 *Assistant Quartermasters General*, 1 *Deputy Assistant Quartermasters General*. — L'ufficio del *Commander-in-Chief* comprendeva pure 2 *Assistants to the Military Secretary* con 35 fra *Clerks* ed impiegati di servizio. — Lo speciale *Office of the Adjutant General*: un *Principal Clerk* (700 Ls.) con 40 tra *Clerks* e impiegati di servizio. — Lo speciale *Office of the Quartermaster General*: un *Principal Clerk* con 21 tra *Clerks* ed impiegati subalterni.

(3) L'*Office of the Commander-in-Chief* comprende gli affari generali; quindi da un lato, la corrispondenza col Ministero della guerra — dall'altro, la corri-

2) L'*Adjutant General* dirige l'ufficio speciale per le cose personali, per l'equipaggiamento ed il reclutamento delle truppe. Egli compila gli ordini generali ed i regolamenti del comando generale secondo le istruzioni del capo, e li pubblica con l'approvazione della Regina. Analogamente alla posizione di un direttore ministeriale, egli decide in via principale su tutte le questioni relative alla formazione, alla disciplina, all'uniforme, all'armamento, al reclutamento, alle gratificazioni, alla pubblicazione degli ordini del giorno o degli ordini generali. Ha la scelta degli ufficiali di Stato Maggiore, e concede le licenze agli ufficiali ed ai soldati. Con la sua autorizzazione vengono compiute le ispezioni periodiche sugli armamenti militari, sulle uniformi e sui bisogni delle truppe. Tutti i comandanti gli rimettono periodicamente i loro rapporti sulla condizione delle truppe; egli stesso rimette ogni mese al comando generale e al Ministero della guerra relazioni sullo stato dei diversi reggimenti, come pure *Reports* straordinari, a seconda del bisogno. Con l'aggregazione dell'ufficio generale di artiglieria, anche gli affari di questo ufficio speciale vennero, fin dal 1854, straordinariamente aumentati; conseguentemente, vennero aggiunti all'aiutante generale alcuni *Deputy* e *Assistant Adjutants* particolari, in qualità di consulenti legali speciali per gli affari del precedente ufficio d'artiglieria, dell'artiglieria e del genio. Alla dipendenza dell'*Adjutant General* si trovano particolarmente:

a) Un dipartimento per gli affari di vestiario, alla dipendenza legale (*decernat*) del *Director of Clothing* nel Ministero della guerra;

b) Un dipartimento per il reclutamento, quale autorità superiore dei differenti depositi per il reclutamento (1).

3) Il *Quartermaster General* dirige, secondo le istruzioni del *Commander*, le disposizioni riguardanti i movimenti dell'esercito. Egli prescrive l'itinerario delle marcie, i trasporti, le rimonte, gli acquar-

spondenza con gli speciali *Offices* dell'*Adjutant General* e *Quartermaster General*. Per quest'ultimo il *Military Secretary* ed il suo *Assistant* sono gli impiegati principali. Gli *Aides de Camp* sono gli ufficiali di ordinanza per l'esecuzione degli *Orders* del *Commanders*, che, al campo, devono aver cura contemporaneamente del *comfort* del Capo, "*as many sons of family*". Sull'antico ordinamento di questo dipartimento confronta DUPIN, *Voyage en Anglet.*, I, pag. 43-53.

(1) L'angusta cerchia d'affari dell'*Adjutant General* comprende l'ordinamento legale del personale (*Personaldecernat*), gli affari riguardanti l'equipaggiamento ed il reclutamento. L'antico sistema di affidare l'equipaggiamento ai colonnelli reggimentali è ora interamente abolito ed accettato invece con soddisfazione generale il sistema delle imprese, ed anzi di tal modo, che l'amministrazione fa fornire del tutto le uniformi. *Report* del 1860, *Index*, pag. 22. — Per il reclutamento si formano, nella Gran Bretagna e in Irlanda, distretti di reclutamento, ognuno con un ufficiale di Stato maggiore, quale Ispettore. Ne fanno parte 8 ufficiali ispettori di Stato maggiore, 9 *Adjutants*, 9 *Paymasters*, 9 medici, 54 sotto ufficiali. Un ragguaglio sulla condizione degli affari riguardanti il reclutamento di quel tempo, si trova nel circostanziato *Report on Army Recruiting* del 1861, n° 2762. Fra i regolamenti che mutano di frequente sono notevoli i *Recruiting Regulations* del 1875, *Parl. P.*, XLIII, 618.

tieramenti, gli sbarchi e gli imbarchi, provvede le carte e i piani necessarii. Fornisce alle truppe l'artiglieria, le tende e tutte le altre cose indispensabili al campo quando si trovi in servizio all'estero, ed esercita i controlli militari sul *Commissariat* al campo. I suoi sostituti, *Deputy Quartermasters General*, esercitano queste funzioni nei singoli corpi in attività di servizio all'estero (1).

Nel quadro, che il comandante supremo, duca di Cambridge, presentava ad una Commissione ministeriale del 1870 sull'ordinamento degli *Horse Guards* in quel tempo (2) risultava un apparato così complicato di dipartimenti e di ufficii secondarii, che riuscì evidente come con siffatto ordinamento si sarebbe avuto un lavoro doppio, una grande complicazione degli affari (3). Nell'armonia più completa coi capi dipartimentali più capaci e più versati negli affari si introdusse così la variazione indicata sopra, gli affari dell'amministrazione economica e dell'amministrazione dei materiali vennero disgiunti dal comando generale, e, unitamente agli affari connessi del precedente ufficio d'artiglieria, furono riuniti insieme nel II dipartimento principale del Ministero della guerra. D'altra parte, le competenze del comando generale vennero estese a tutta l'*Organisation, Discipline and Distribution of Forces*, quindi, anche alla milizia, alla riserva ed ai *Volunteer Corps*. Successivamente gli affari dell'istruzione e della sanità militare, comuni col Ministero della guerra, vennero subordinati al comando generale. Portato " sotto lo stesso tetto ", col Ministero della guerra, esso ne forma ora il primo dipartimento principale, che presenta nel bilancio del 1880-81 (4): *Officer Commanding in Chief* a 4000 Ls., *Adjutant General* a 2000 Ls., *Quartermaster General* a 1500 Ls., *Military Secretary* a 1500 Ls., 2 *Deputy Adjutants General* a 1200 Ls., 2 *Deputy Adjutants General* per l'artiglieria e il genio a 1000 Ls., 1 *Deputy Quartermaster General* a 1200 Ls., 1 *Inspector General of Recruiting* a 1000 Ls., 1 *Director of Intelligence Branch* a 600 Ls., con 24 impiegati, — in tutto, 34 impiegati superiori. Ne fa parte, quale dipartimento secondario, il *Medical Department*, con un *Director General*, un *Surgeon General* e 5 assistenti. Si è pure manifestata l'intenzione di soppri-

(1) La speciale competenza del *Quartermaster General* comprende anche una serie di affari dell'economia militare. E per lo appunto questa parte dell'amministrazione militare era rimasta in regresso, senza contestazione di sorta. Il duca di Wellington, nella guerra in Ispagna, a seconda degli affari, era anche Quartiermastro generale, Aiutante generale e Intendente generale: *the Duke was a system in itself, and when he died he left us without one*, come dice un competente, nel *Report on Military Organisation* del 1860, pag. 87. — Sulla condizione dell'acquartieramento delle truppe in quel tempo vedi il *Report of Committee on the operation of the present system for the Billeting of Troops* del 1858. La recente amministrazione procedette energicamente alla costruzione di caserme, perchè il sistema dell'acquartieramento nelle osterie si riconobbe sempre più intollerabile.

(2) *Parl. P.*, 1870, XII, pagg. 95, 101-122.

(3) [Si veda a pag. 536 e seg. e note].

(4) *Parl. Pap.* Vol. XLI, pag. 80.

mere gradatamente il dipartimento particolare del quartiermastro generale e rimettere il resto degli affari di questo dipartimento all'*Adjutant General*, il quale deve essere oramai l'impiegato principale, il *locum tenens* del *Commander in Chief* per gli affari ministeriali. Allo stesso modo deve cessare, nei dipartimenti mobilitati dell'esercito all'estero, l'ufficio speciale di quartiermastro, ed aggiunto al comandante generale un unico ed armonico " Stato Maggiore generale ..

Questioni di competenza fra il Ministero della guerra ed il comando generale. — Tali questioni erano in pratica determinate fin dai tempi più antichi. Generalmente si ammetteva che la disciplina e l'economia interna dell'esercito appartenevano alla prerogativa reale. Dal lato militare, questa indipendenza venne fatta valere con grande precisione. Il visconte Hardinge, già *Commander in Chief*, descrisse la sua posizione, davanti ad una Commissione Parlamentare, con le seguenti parole: " Ho dimostrato, che i segretarii di Stato lo possono controllare, se la politica dello Stato giustifica la loro ingerenza; considererei, però, come un'usurpazione delle prerogative reali il tentativo di diminuire i suoi poteri, specialmente il diritto di amministrare il suo ufficio in relazione personale col Re nel suo Gabinetto e di essere l'organo di comunicazione di Sua Maestà con l'esercito. Poichè, sebbene il *Commander* non possa introdurre alcuna variazione rilevante nel sistema dell'esercito senza farne richiesta al segretario di Stato o al primo Ministro, tuttavia egli deve avere i mezzi per mantenere la sua autorità nell'esercito, essendo responsabile presso il Re dell'efficacia dell'esercito; egli deve avere libero accesso a Sua Maestà in causa delle promozioni e degli interessi degli individui, ed usare il nome di Sua Maestà nella pubblicazione degli *Orders* militari all'esercito. In una parola egli deve essere responsabile al Re, non alla Camera dei Comuni .. — Fin dai tempi del Ministero Wellington non si considerava più come " costituzionale „ che il *Commander in Chief* avesse un seggio nel Gabinetto, ed il suo aiutante generale, il quartiermastro generale o il segretario militare appartenessero alla Camera bassa. In modo molto circostanziato la questione è discussa nel *Report on Army Organisation* del 1860:

1) Rispettivamente al dominio indipendente dal Comando generale è da tutti riconosciuto, che il Ministro della guerra ed il Parlamento non devono immischiarsi negli affari della disciplina militare; ed ugualmente, che tutte le prime nomine ai posti di ufficiali sono di competenza del *Commander in Chief*. È riconosciuto che l'esercizio della disciplina deve essere posto sostanzialmente nelle mani di un militare (1), e le prime nomine devono essere sottratte a qualsiasi *patronage* politico di partito. Il *Military Assistant* nel Ministero della guerra, Sir Edward Lugard, esprime questo concetto

(1) *Parl. Pap., Report*, pag. IX.

con le seguenti parole: *I consider, that the pressure upon the Secretary of State would be very great; the political pressure upon the Horse Guards is nil.* Il numero delle *first commissions*, dal 1° gennaio 1853 al 30 giugno 1856, era salito a non meno di 3558, di cui 1996 vennero conferite per acquisto, 2825 dopo la guerra, per concessione senza sborso del prezzo d'acquisto. Nell'artiglieria e nel genio le nomine si fanno in seguito ad esame. Per gli ufficiali di cavalleria e di fanteria, il comando stabilisce le condizioni dell'ammissione; condizioni, che si devono constatare mediante un esame. Fuor di ciò, la nomina ad ufficiale dipende, dal giudizio personale degli *Horse Guards*. Punti controversi in questa materia erano i seguenti:

a) La Commissione della Camera bassa sostiene che la presentazione d'un elenco delle prime nomine, fatta al Ministro della guerra per il tramite del *Commander*, non deve essere una semplice formalità: anzi il segretario di Stato dovrebbe avere facoltà di fare obiezioni contro le persone, con che pertanto è convenuto, che questo non avvenga mai in pratica (1):

b) Si è fatto notare che il *Commander in Chief*, in quanto riguarda la questione della conservazione e della misura delle pene corporali nell'esercito, si è messo in corrispondenza col Ministro della guerra, e riconobbe le sue idee come decisive:

c) Lo stesso avvenne nell'esame della questione se i soldati della guardia dimoranti in Londra devono portare la spada quando sono fuori di servizio (2). Nel fatto, il *Commander in Chief* aveva riconosciuto in questi casi la competenza del ministro della guerra, ma solo in quanto riguarda la massima, che la disciplina sia subordinata generalmente agli ordini superiori ed ai divieti delle leggi nazionali, e, specialmente in un conflitto con le massime generali del diritto penale e nelle collisioni fra civili e militari, il punto di vista della disciplina militare non decida in modo definitivo.

2) Nelle materie miste del comando generale e del ministro della guerra designate più sopra regna l'accordo più completo. La relazione del 1860 (3) fa risaltare in modo energico, appellandosi alle autorità più antiche, come un'amministrazione militare, staccata e indipendente dall'amministrazione civile, emancipata dai punti di vista finanziari e giuridici della stessa amministrazione civile, sia un principio pericoloso anche nelle monarchie assolute e completamente inammissibile nelle monarchie legalmente limitate. È riconosciuta generalmente la cooperazione del ministro della guerra nella nomina di

(1) *Report*, pag. XI. — Questa pretesa sarebbe appoggiata a ragioni fondate nel caso in cui le nomine del *Commander* fossero in contraddizione con le leggi vigenti sulla incompatibilità di certe persone, come avveniva, sotto Giacomo II, per la nomina di ufficiali cattolici in contraddizione col *Test Act*.

(2) *Report*, pag. VIII.

(3) *Ivi*, pag. XIX.

tutti i Comandi supremi e nel conferimento dei posti di capo di reggimento. Il Duca di Cambridge riconosce espressamente per questi posti l'ultima decisione del segretario di Stato nella sua qualità di ministro responsabile (1).

3) Le questioni riguardanti conflitti vennero giudicate diversamente nei circoli militari e nei parlamentari. Nei giornali militari, come l'*United Service Magazine*, si deplora periodicamente, "che si voglia togliere dalle mani della Corona il Comando dell'esercito, che la democrazia si stringa sempre più addosso alla Corona", e si dimostra "che il comando dell'esercito è l'ultima e quasi l'unica difesa del trono". Nelle sfere parlamentari si vorrebbe che l'autorità del "ministro responsabile", decidesse possibilmente, su tutte le questioni, e perfino il *Report* della Camera bassa del 1860 s'affatica intorno alle difficili interpretazioni delle patenti di nomina del *Commander in Chief*, con che venne motivato lo Statuto del ventesimo quinto e ventesimo sesto anno del Regno di Vittoria, capo 4. La stessa Relazione (2) pone la questione se l'esercito non debba cessare di essere regio per diventare parlamentare (3). Lord Grey risponde con l'osservazione, che si scambierebbe a questo modo con una Commissione parlamentare l'esercizio dei poteri affidati a ministri responsabili della Corona. Cotesta responsabilità del capo, dal quale dipende l'amministrazione finanziaria, giuridica e politica dell'esercito, sotto il controllo del Parlamento, non rende ancora l'esercito un esercito parlamentare. L'essenziale era che, con la posizione tradizionale del Comando generale quale autorità indipendente accanto al Ministero della guerra, si dava all'elemento tecnico-militare un corpo indipendente. Del resto, il *Commander in Chief*, per i bisogni finanziari dell'esercito, non poteva mostrare così brusco disprezzo delle autorità civili (4). Concludendo, la relazione parlamentare si riferisce alle parole del Duca di Wellington: *There can be but general rules, as landmarks by which the official arrangement of the service ought to be conducted. The best rule is the mutual good temper and forbearance of the parties* (5).

Pel riordinamento compiuto fin dal 1870 rinvio i lettori alla Relazione della Commissione del 12 febbraio 1870 (6). La relazione premette molto prudentemente come essa voglia evitare le *constitutional questions* sulla posizione del Comando generale, come ha già

(1) Sul procedimento usato allora per le requisizioni del Comando generale nell'amministrazione del materiale dell'esercito, confronta *Report*, pag. 76; sul procedimento per la ripartizione ed i movimenti delle truppe, *ivi*, pag. 62.

(2) *Ivi*, pag. XIX.

(3) *May not the Army cease to be Royal, and become a Parliamentary Army?*

(4) *Report*, pag. VIII.

(5) ["Non vi può essere alcuna regola generale sul limite col quale l'andamento ufficiale del servizio deve esser condotto. La regola migliore è il buon carattere delle parti e la reciproca tolleranza."].

(6) *Parl. P.*, 1870, vol. XII, pag. IX-XXIV, vedi più sopra, § 59 in fine.

fatto precisamente il *Report on Army Organisation* del 1860. Nella sfera dei competenti in questi affari, fra cui sir Edoardo Lugard, viene discussa unicamente la questione, in qual modo si debba provvedere ai bisogni dell'esercito il più completamente ed il più prontamente possibile. Questo esame riconduceva però sempre al fatto, che il " gabinetto militare „, legato col Ministero della guerra e col Comando generale si deve subordinare, nelle questioni politiche, giuridiche e finanziarie, come a " *principal adviser* „, al Ministro responsabile. Nell'ordinamento attuale le richieste ulteriori presso il Ministro responsabile si limiteranno alle poche questioni di principio; come abbiamo già osservato più sopra, le esperienze degli Stati Uniti di America dimostrano come colà, con rapporti molto più difficili, possa bastare realmente l'ordinamento di un dipartimento per gli affari personali sotto il comandante supremo, con un permanente Stato Maggiore di militari superiori, per tenere questa amministrazione estranea ai partiti e per mantenere all'ufficiale di vocazione la necessaria posizione sociale, che egli fa valere appunto negli Stati Uniti in modo molto decisivo distinta dalla burocrazia civile. Lo sviluppo della Relazione inglese richiama in molteplici guise all'ordine di Gabinetto del 18 gennaio 1861, con cui questa questione ha trovato, in Prussia, la sua soluzione.

§ 66.

B. II. a. Generali d'esercito e Stato maggiore generale.

I generali d'esercito si dividono in marescialli, generali, tenenti generali, maggiori generali e generali di brigata. Siccome però l'esercito non deve formare un corpo saldamente connesso, non esiste uno stabile Comando per i corpi d'esercito, per le divisioni o per le brigate, anzi in tempo di pace i generali esercitano ufficio temporaneo in seguito ad una *Commission*. Quindi, appena un colonnello è promosso maggior generale, egli entra nell'elenco degli ufficiali in disponibilità e riceve uno stipendio di disponibilità (*unattached pay*), finchè la sua posizione viene migliorata colla concessione di un reggimento, coll'impiego in un posto dell'amministrazione militare nell'interno od all'estero, o col trasferimento del Comando ad una brigata formata temporaneamente, ad una divisione e via dicendo (1).

(1) Il generalato inglese è modellato, ne' suoi gradi, sul sistema francese al tempo di Luigi XIV. Sotto Enrico VIII (1521), il Comandante supremo aveva ottenuto il titolo di *Captain General*; il suo sostituto chiamavasi *Lieutenant General*: sotto ambedue comandavano un *General of Horse* ed un *Captain General of Foot*, con un *Lieutenant* ed un *Serjeant Major*. — Fin dai tempi della Ristau-

Connesso a ciò sta il concetto dello Stato maggiore generale, concetto che si discosta dal linguaggio tradizionale del continente, — considerato come il complesso degli ufficiali superiori e inferiori, i quali sono incaricati di badare “ all’attività, alla disciplina ed all’istruzione dell’esercito „. I capi dello *Staff* formano il comando generale con tutto il personale militare delle *Horse Guards*, il cui “ quartiere principale „ è a Londra. Per gli affari locali dello Stato maggiore generale, la Gran Bretagna e i possedimenti esteri sono divisi in distretti militari (comandi territoriali o distrettuali) con un ufficiale comandante e diversi sostituti dell’*Adjutant General* e del *Quartermaster General*.

Sotto il nome di Stato maggiore generale nazionale, *Home Staff*, l’Inghilterra ed il Galles formano 10 distretti militari, le isole del Canale e l’Isola di Man formano tre piccoli distretti distinti, la Scozia (*North Britain*) un distretto l’Irlanda un quartiere generale e tre altri distretti (1). Prescindendo dai piccoli distretti forniti incompletamente, alla testa di ognuno sta un maggior generale o un tenente generale con un certo numero di ufficiali superiori e di aiutanti di campo (*Aides-de-Camp*), un sotto aiutante generale (*Assistant Adjutant General*), un sotto quartiermastro generale (*Assistant Quartermaster General*), un *Major of Brigade*, spesso con uno o più sostituti dei suddetti. Queste amministrazioni sono formate secondo il modello del comando generale, non come divisioni militari o brigate, bensì come distretti amministrativi militari. Si tentò di rimediare alla mancanza di un’azione comune nei maggiori corpi di truppe che ne deriva colla formazione di uno stabile campo ad Aldershot. Il suo comando consta di 1 *Lieutenant General*, 2 *Major Generals*, 2 *Brigadier Generals*, 2 *Colonels*

razione e dell’avvenimento al trono di Guglielmo III, il Generalato ha avuto il suo nome e la sua forma presente. Le notizie storiche si trovano in GROSE, *Military Antiquities*; le condizioni dopo la fine della guerra contro Napoleone, in DUPIN, *Voyage en Angleterre*, vol. I. — La diffidenza contro l’esercito permanente non permetteva però, in tempo di pace, la formazione di divisioni e di brigate. L’imperfezione di questo ordinamento veniva notata dal segretario della guerra SIDNEY HERBERT con le seguenti parole: “ Noi non abbiamo avuto, fin dall’anno 1815, un esercito nel vero significato della parola, ma abbiamo avuto soltanto truppe per il servizio di polizia e per quello delle Colonie. Ciò che noi chiamiamo esercito inglese, è un’accolta di reggimenti. Noi abbiamo delle Compagnie bene esercitate, ecco tutto. Vi sono capi di corpi di truppa, i quali, prima che essi fossero in Crimea (all’infuori forse di Dublino e delle Indie orientali), non hanno mai veduto insieme una brigata „. Malgrado ciò, l’elenco dei generali d’esercito fu sempre molto vasto; al 1° giugno del 1815 v’erano non meno di 6 marescialli, 112 generali, 250 luogotenenti generali, 306 maggiori generali. Nel 1819 il numero ammontava a 625. DUPIN, I, 67. — Nel 1843 il numero era sceso a 427; vi si aggiunge però l’esercito delle Indie orientali con 153 generali. Una relazione sugli stipendii di disponibilità è data dal *Report on Army General Officers*, Parl. P. 1860, n° 528.

(1) [Nel 1894; Inghilterra e Galles 10, le isole 2, Scozia 1, Irlanda un quartier generale e 4 distretti; v. innanzi].

on the Staff, 6 Aides-de-Camp, 2 Assistant Adjutants and Quartermasters General, 5 Majors of Brigade, 2 Camp Quartermasters (1). Analogamente il *Foreign Staff* nelle Colonie maggiori è formato d'un tenente generale, più spesso d'un maggiore generale con un aiutante, un *Assistant Military Secretary*, un *Assistant Adjutant General* ed altri ufficiali generali (2).

Gli ufficiali di tutte le armi, finchè funzionano sotto gli ordini del quartiermastro generale e dell'aiutante generale, ricevono il nome comune di *Staff Officers*, e, nelle concessioni annuali del Parlamento, questo personale del *Departmental Staff* è inserito nel primo capitolo del bilancio. Ogni *Staff Officer* deve aver servito preventivamente un certo numero di anni in un riparto delle truppe regolari, e rientra, terminato il suo ufficio nella propria compagnia (3). La nomina relativa parte dal Comando generale, specialmente dall'ufficio dell'*Adjutant General*, secondo il recente *General Orders* per lo più con la condizione preliminare di un esame (4). Tutto il personale è disposto sulla base di un servizio temporaneo.

Per conseguenza il numero dei generali attivi non è relativamente grande. Gli *Army Estimates* annuali specificano soltanto i generali, che hanno impiego nello Stato maggiore generale. Il ruolo dei generali impiegati quali colonnelli reggimentali ovvero altrimenti si trova dall'*Army List*, pubblicazione ufficiale. Prima che scoppiasse la guerra di Crimea, il ruolo attivo conteneva: 14 *Generals*, 13 *Lieu-*

(1) [Nel 1892-93: un tenente generale, 6 maggiori generali, 3 vice aiutanti generali, 4 ispettori e *deputy assistant aiut. gen.*, 5 maggiori di brigata, 7 aiutanti di campo uno dei quali onorario e 2 quartiermastri di campo].

(2) [Confronta la nota alla fine di questo paragrafo].

(3) [Giova notare che si considerano come impieghi di *Stato maggiore personale* quelli degli ufficiali addetti alla persona di un ufficiale generale o del Sovrano, come gli impieghi di *segretario militare* o di *aiutante di campo*. Sono impieghi di *Stato maggiore di presidio* quelli di luogotenente (ufficiale generale) e maggiore (colonnello o tenente colonnello) della Torre di Londra, di aiutante di presidio, di quartiermastro di presidio e di maresciallo prevosto. Gli impieghi dello *Staff*, ad eccezione di quello supremo di comandante in capo delle forze e dei suoi aiutanti di campo, degli aiutanti di campo del Sovrano e degli impieghi dello Stato maggiore di presidio, sono temporanei; salvo circostanze eccezionali, essi non possono essere tenuti per più di 5 anni].

(4) La qualifica degli ufficiali per lo Stato maggiore generale è stata, per tempo, argomento di speciali disposizioni del Comando generale, perchè gli *staff appointments* erano uno dei principali segni del nepotismo. Ogni ufficiale si deve assoggettare, per ogni nomina nello Stato maggiore generale, ad un esame ordinario. Per un aiutante sono richiesti: una scrittura chiara e corretta, la capacità di tracciare alcuni schizzi, il maneggio del sestante, alcune cognizioni delle istruzioni reggimentali, cognizioni di tattica, di fortificazioni di campagna. I maggiori di brigata, oltre a ciò, devono essere esaminati nelle leggi militari e nei regolamenti del Ministero della guerra. L'*Assistant Adjutants General* e il *Quartermasters General* devono dar prove di saper fare degli schizzi, di conoscere la trigonometria, la geometria e i logaritmi, di saper parlare e scrivere una lingua straniera, di possedere cognizioni profonde d'agrimensura, di fortificazioni per-

tenant Generals, 78 *Major Generals*. Nel corso della guerra questo numero venne aumentato; tuttavia il ruolo del 1856 conteneva ancora 152 generali in disponibilità, i quali non erano capi di reggimento e godevano perciò uno stipendio interinale. Il numero dei generali retribuiti in tal modo è limitato ad un *maximum* con un *warrant* reale. — Siccome la massa principale degli stipendii dei generali è iscritta nel bilancio del Comando generale (*Votum* 16), in quello del *General Staff* (*Votum* 1) e, nella loro qualità di capi reggimentali, nel bilancio dei singoli reggimenti, il generalato apparisce come tale fra i *non effective Services* (1) e questo ruolo comprende ancora, nel bilancio del 1880-81, 284 individui con uno stipendio complessivo di 131,407 Ls. Nell'*Army List* del 1883 il generalato attivo (2) comprende 4 marescialli generali e più centinaia di generali. Ma i generali, ai quali vengono affidati realmente un comando od un ufficio militare, sono i seguenti: 7 generali di cavalleria e di fanteria, 3 generali di artiglieria e del genio; 22 tenenti generali e 13 tenenti generali di artiglieria e del genio; 65 maggiori generali e 30 maggiori generali di artiglieria e del genio. Stanno alla testa d'un reggimento soltanto i generali ed un certo numero di tenenti generali più anziani; in luogo di queste attribuzioni, che vanno gradatamente sparendo, si ricorre sempre più agli stipendii di disponibilità (*Dispositionsgehalt*) secondo il recente bilancio delle pensioni alquanto più largo (3).

manenti, di geografia e di storia della guerra. Ogni *Staff Officer* deve sapere cavalcar bene. Delle qualità richieste secondo il *General Order* del 9 aprile 1857 tratta il *Report on Military Organisation. Index*, pag. 75. Negli ultimi tempi le esigenze sono aumentate notevolmente in seguito ad un severo controllo esercitato dal Parlamento, al quale viene presentato annualmente uno specchio riguardante le nomine degli *Staff*. Vedi *Parl. P.*, 1870: XLII, 633, 1872: XXXVII, 439, 1873: XL, 603, 1875: XLIII, 757, 1876: XLIII, 805, 1880: XLII, 415, 1881: XXI, 1, 185. [e così per gli anni successivi. Vedasi specialmente la Relazione del Comitato nominato dal Segr. di Stato della guerra sui termini e le condizioni del servizio nell'esercito, con le deposizioni raccolte, indici ecc. *Parl. P.*, XIX, 1, 1892; tutta la relazione e l'inchiesta occupa un volume di 750 pagine. Vedasi anche la Relazione sugli *Officers services before Promotion*, ivi, L, 613].

(1) *Votum* 18, *Pay of General Officers*. [Nel bilancio del 1892-93, voto 14. B].

(2) Pagg. 73-117 a.

(3) Il bilancio dello Stato maggiore generale comprende, nel più ampio significato della parola, tutto il personale militare delle *Horse Guards* (§ 65), il personale dei distretti dell'amministrazione militare e lo Stato maggiore generale delle truppe, che si trovano temporaneamente su piede di guerra all'estero. La necessità di uno speciale personale di ufficiali dello Stato maggiore generale (distinto dall'ufficio di artiglieria, nel quale non erano trattati che gli affari concernenti l'artiglieria e il genio) si era fatta evidente nel corso della guerra con la Francia. Ma soltanto nel 1800 si riconobbe la necessità di fondare a tale uopo una scuola speciale di perfezionamento per gli ufficiali di fanteria e di cavalleria. Tale Stato maggiore generale, sotto il *Quartermaster General* e l'*Adjutant General*, durante la guerra di Spagna (dal 1808 al 1813), era in attività permanente, ma decadde nuovamente dopo la morte del duca di York. Le condizioni dopo

[Dopo il *Royal warrant for the pay appointment and non effective pay of the Army* del 15 nov. 1887 (decreto relativo alla nomina, avanzamento e ritiro degli ufficiali, all'arruolamento, al congedo, alla rafferma e al ritiro degli uomini di truppa e ad altri argomenti) non sono più specificati i gradi corrispondenti ai varii impieghi dello *Staff*, ma è stabilita soltanto la tariffa degli stipendi per i varii impieghi di Stato maggiore. Nel bilancio del 1892-93 il *General Staff* si divide in *Home*, che costa 130.507 Ls. e *Colonial* che costa 61.400 Ls. In questa cifra sono però comprese le spese di 7175 Ls. per indennità di servizio, 8467 Ls. per indennità di tavola, e 24.239 Ls. per per-

il 1815 sono descritte da DUFIN; alcuni ragguagli, che si riferiscono all'anno 1833, si trovano nel *Report on the Establishment of Garrisons, of Pay and Emoluments of General and Staff Officers*, ecc. *Parl. P.*, 1883, VII, 1.

I distretti militari, secondo gli *Army Estimates*, per l'anno 1880-81, vol. XLI, 131-135, erano i seguenti:

Home District sotto un maggior generale, con una spesa complessiva di Ls. 2622: vi si aggiunga un *Inspector General* per gli affari riguardanti l'artiglieria e le fortificazioni;

Northern District, sotto un general maggiore, con una spesa di Ls. 2772;

South Eastern District, sotto un maggiore generale, con una spesa di Ls. 3477;

Chatham District, sotto un generale di brigata, con una spesa di Ls. 1772;

Southern District, sotto un tenente generale, con una spesa di Ls. 4696;

Aldershot District, sotto un tenente generale con una spesa di Ls. 9612;

Guernsey District, sotto un colonnello, con una spesa complessiva di Ls. 842;

Jersey District, sotto un colonnello, con una spesa complessiva di Ls. 818;

Eastern District, sotto un general maggiore, con una spesa di Ls. 1766;

Woolwich District, sotto un general maggiore, con una spesa di Ls. 2006;

Insel Man, sotto un capitano di Stato maggiore, con una spesa di Ls. 232;

North Britain, sotto un maggiore general, con una spesa di Ls. 2049;

Ireland, quartiere generale, sotto un tenente generale, con una spesa complessiva di Ls. 10.199.

Belfast, sotto un generale di brigata, con una spesa complessiva di Ls. 1115;

Dublin, sotto un maggior generale, con una spesa complessiva di Ls. 4558;

Cork, sotto un maggior generale, con una spesa complessiva di Ls. 2884.

Il *Foreign Staff* forma 17 distretti: *Africa West coast*, *Bermuda*, *Cape of Good Hope*, *Natal*, *China*, *Ceylon*, *Gibraltar*, *Jamaica*, *Malta*, *Mauritius*, *St. Elena*, *Windward Islands*, ecc., con una spesa complessiva di Ls. 28104. Di queste partite risulta la voce annuale complessiva (p. 15 degli *Estimates* per l'anno 1880-81) che comprende: 7 *Lieutenant Generals*, 18 *Major Generals*, 5 *Brigadiers Generals*, 23 *Colonels on the Staff*, 3 *Deputy Adjutants General*, 26 *Assistant Adjutant and Quartermasters General*, 22 *Deputy Assistant Quartermasters General*, 6 *Military Secretaries*, 5 *Commandants*, 34 *Majors of Brigade*, 6 *Aides-de-Camp to the Queen*, 40 *Aides-de-Camp*, 3 *Staff Captains*, 5 *Town and Fort Majors*, 4 *Town Fort Adjutants*, 9 *Garrison Adjutants*, 4 *Garrison and Camp Quartermasters*, complessivamente 212 ufficiali con 57.871 Ls. per ispeze del personale; vi si aggiungono 3700 Ls. per spese della mensa per il generalato, stipendi per un certo numero di sergenti, *Clerks*, inservienti, spese di porto, d'ufficio e di viaggio: totale 84.553 Ls. L'*Army List* del 1883 presenta realmente a pag. 17, 12 distretti per l'Inghilterra e per la Scozia e i distretti irlandesi con l'indicazione dei singoli distretti reggimentali, affidati ad ogni *Staff District*, infine il *Foreign Staff* pag. 84 a 44.

[*manent Staff Clerks, Serjeants, Civilian Clercks, Interpreters, Temporary Clercks, Office-Keepers* ecc.]

A. La spesa dei singoli 18 distretti nazionali è la seguente:

Home, con un maggior generale a 3 Ls. il giorno, un colonnello a 2 Ls., 2 vice-aiutanti generali a 1 Ls. 5 sc., 3 ispettori ecc. e un maggior brigadiere a 1 Ls. 1 sc., un aiutante di campo a 18 sc., 2 capitani a 15 sc. — in tutto una spesa di 5441 Ls., più 274 Ls. per un ispettore generale delle fortificazioni, e 1883 Ls. per un ispettore generale della cavalleria.

North Eastern, con un maggior generale ecc., spesa totale 7325 Ls.

North Western, con un maggior generale ecc., 5212 Ls.

South Eastern, con un maggior generale ecc., 6461 Ls.

Southern, con un tenente generale ecc., 7902 Ls.

Western, con un tenente generale ecc., 6041 Ls.

Aldershot, con un tenente generale ecc., 15666 Ls.

Guernsey, con un colonnello di Stato maggiore ecc., 2302 Ls.

Jersey, con un colonnello di Stato maggiore ecc., 2202 Ls.

Eastern, con un maggior generale ecc., 5001 Ls.

Thames, con un maggior generale ecc., 4508 Ls.

Woolwich, con un maggior generale ecc., 5103 Ls.; a questo distretto è annesso l'ufficio di rimonta, 2299 Ls.

North Britain, con un tenente generale ecc., 5843 Ls.

Ireland, quartier generale con un generale, che ha grado di tenente generale ecc., 7921 Ls.

Belfast, con un maggior generale ecc., 2208 Ls.

Dublino, con un maggior generale ecc., 3815 Ls.

Curragh, con un maggior generale ecc., 4056 Ls.

Cork, con un maggior generale ecc., 3869 Ls.

B. La spesa dei 16 distretti coloniali è la seguente:

America sett. e Indie occid., con 4 distretti: *Bermuda*, con un generale che è anche governatore e viene perciò pagato sul bilancio coloniale; *Halifax*, con un generale; *Giamaica*, con un brigadiere generale, e le isole *Windward* e *Leeward*, con un colonnello ed una spesa di 1463, 4781, 1679, 1496 Ls., compresi gli altri ufficiali.

Africa meridionale, con 4 distretti: *Capo*, con un generale; *Natal*, con un colonnello; *Sant' Elena*, dipendente dal M. della marina, e *Maurizio*, con un brigadiere generale ed una rispettiva spesa di 5347, 1113 e 1296 Ls., figurando la spesa per Sant' Elena sul bilancio della marina.

Costa occidentale d' Africa, dipendente dal Ministero della marina (Amiragliato).

Hong-Kong, con un maggior generale ecc., 4053 Ls.; *Ceylon*, con un brigadiere generale ecc., 2118 Ls.; *Straits Settlements*, con un colonnello ecc., 1113 Ls.

[*Gibilterra*, con un generale-governatore pagato sul bilancio delle colonie ecc., 6732 Ls.; *Malta*, con un generale-governatore pagato in parte dal governo locale ecc., 9689 Ls.; *Cipro*, con un brigadiere generale ecc., 1295 Ls.

Egitto, con un maggior generale ecc., 4416 Ls.

In totale si hanno: 8 generali e tenenti generali, 25 maggiori generali, 6 brigadieri generali, 32 colonnelli, 3 *Deputy Adjutant Generals*, 32 *Assistants Adjut. Gen.*, 76 *Districts Inspectors of Musketry and Deputy Assist. Adjut. Gen.*, 17 maggiori di brigata, 6 *Senior Aides de Camp e Assistant milit. secr.*, 40 aiutanti di campo, 5 *Districts recruiting officers*, 14 capitani di Stato maggiore, 4 quartermastri di guarnigione e di campo. — Inoltre, come innanzi si è detto: 222 segretari permanenti di Stato maggiore e sergenti; 20 segretari civili e interpreti, ed un numero indeterminato di segretari temporanei, *office-keepers, messengers* ecc. Ne fanno parte anche 6 aiutanti di campo della Regina con 10 sc. 6 d. al giorno oltre la mezza paga ecc.; un tenente colonnello ed un maggior della Torre di Londra con 400 e 300 Ls. oltre la mezza paga. — In tutto una spesa di 133.357 Ls.] (1).

§ 67.

B. II. b. Ordinamento dei reggimenti.

Ogni formazione speciale dei singoli corpi militari si fonda esclusivamente sopra ordini reali e regolamenti amministrativi. Nondimeno, quanto più il parlamentarismo tendeva a mantenere il carattere provvisorio dell'esercito permanente, tanto più l'amministrazione militare era intesa a garantire ai singoli reggimenti di fanteria e di cavalleria un carattere permanente. Appena in un esercito del Continente esisteva, nel XVIII secolo, una continuità dei reggimenti come nell'esercito inglese, nel quale la storia del reggimento è conservata con una grande devozione. Prescindendo dai corpi di artiglieria e del genio (§ 71), le truppe di terra avevano ottenuto, alla fine della guerra con la Francia, la seguente cornice esteriore.

L'esercito (prescindendo dalle armi speciali) era formato di 3 reggimenti di cavalleria della Guardia, 24 reggimenti di cavalleria di linea (7 *Dragoon Guards*, 17 *Dragoons*), 3 reggimenti di guardie a piedi, 99 reggimenti di fanteria di linea, una brigata leggiera, (*Rifle Brigade*, in 2 battaglioni), 3 reggimenti nelle Indie occidentali, ed 8 reggimenti coloniali (*Colonial Corps*). La differenza fra i *Dragoon Guards* e i *Dragoons* consisteva, in origine, nell'elmo e nello czaco,

(1) [*Parl. Pap.*, XLIX, 1892, pag. 18-88 e Appendice 126-129].

nell'uniforme rossa e azzurra; un gran numero di questi reggimenti venne trasformato più tardi in Ussari, alcuni in Ulani; continua, però, tuttora il numero ordinario dei reggimenti di dragoni.

Il bilancio finanziario del 1880-81, quale introduzione al *Votum* 1 e negli allegati, dà alcuni specchi speciali sulla formazione delle truppe, il principale dei quali è il seguente (1).

	Ufficiali	Sergenti	Suonat.	Soldati	Totale(2)
REGGIMENTI					
Artiglieria a cavallo	122	195	84	2783	3134
Cavalleria	603	1196	186	10949	12934
Artiglieria a piedi	678	1257	234	16847	19016
Genio	891	698	86	4058	5223
Fanteria	3364	5074	1749	65830	76017
<i>Army Service Corps</i>	2	503	22	2503	3030
<i>Army Hospital Corps</i>	52	302	8	1590	1952
Reggimenti delle Indie occidentali	102	120	86	1580	1838
<i>Malta Artillery</i>	20	37	12	300	369
<i>Gun Lascars</i>	—	9	3	266	278
Totale dei reggimenti	5334	9386	2370	106701	123791
STATO MAGGIORE DELLE TRUPPE DI RISERVA					
Milizia artiglieria	49	541	180	—	770
Volontari artiglieria	—	170	—	70	240
Milizia fanteria	252	2944	1063	—	4259
Totale . . .	5635	13041	3613	106771	129060
STATO MAGGIORE GENERALE					
Stato maggiore generale	237	138	—	—	375
Impiegati contabili	245	—	—	—	245
Dipartimento veterinario	63	—	—	—	63
Clero militare	86	—	—	—	86
Stato maggiore di sanità	611	—	—	—	611
Intendenza ecc.	361	90	—	—	451
Istruzione militare	137	430	2	399	968

Alla somma complessiva di 7375 ufficiali, 13,699 sergenti, 3615 suonatori, 107,170 soldati, in tutto 131,859 uomini, va unito altresì l'esercito regolare delle Indie orientali con 62,653 uomini.

Il numero dei cavalli ammonta a 14,365; oltre a 10,924 per l'esercito nelle Indie orientali.

(1) *Parl. P.*, 1880, vol. XLI, pag. 56.

(2) È il totale che viene accolto nel *Mutiny Act* dell'anno in corso.

Secondo il bilancio per il 1880-81, la cavalleria e la fanteria appa-
riscono formate nei seguenti quadri:

Cavalleria: 3 reggimenti della guardia, 18 reggimenti di linea,
1 reggimento coloniale;

Fanteria: 7 battaglioni della guardia, 67 battaglioni di linea, 24
battaglioni coloniali.

[Nel bilancio del 1892-93 si hanno le cifre seguenti (1):

	Ufficiali	Warrant officers	Sergenti	Suonatori ecc.	Truppe	Totale
REGGIMENTI						
Cavalleria, compresa la <i>Hose-</i> <i>hold Cav.</i>	554	47	1.186	186	11.892	13.815
Artiglieria a cavallo, compresi i depositi	71	3	120	23	1.694	1.911
Artiglieria da campo, da mon- tagna e da piazza	783	96	1.324	262	18.711	21.176
Genio	581	105	968	112	5.301	7.067
Fanteria, comprese le guardie a piedi	2.794	263	4.658	1.729	78.510	87.954
<i>Army Service Corps</i>	236	142	661	37	2.657	3.733
Corpo coloniale	171	8	267	89	4.704	5.289
Corpo dipartimentale	139	107	769	13	2.700	3.723
Totale reggimenti	5.329	771	9.903	2.451	125.669	144.123
STATO MAGGIORE						
Artiglieria volontaria	1	—	5	—	—	6
Cavalleria della <i>Yeomanry</i> . .	39	—	239	—	—	278
<i>Light Horse Volunteers</i> . . .	1	—	3	—	—	4
Milizia d'artiglieria	53	—	492	182	—	727
Volontari d'artiglieria	64	—	323	—	—	392
Milizia del genio	(2)	—	76	22	—	98
Volontari del genio	(3) 2	—	69	—	—	71
Milizia di fanteria	238	—	2.554	1.017	—	3.809
Milizia delle isole del Canale .	9	—	75	—	—	84
Milizia di Malta	3	—	15	10	10	38
Milizia di S. Elena e Bermude .	3	—	9	—	—	12
Bersaglieri volontari	212	—	1.186	—	—	1.398
Medico della milizia	—	—	2	—	—	2
Id. dei volontari	1	—	14	—	—	15
Totale . .	6.955	771	14.970	3.682	125.679	151.057

(1) [*Parl. Pap.*, 1892, XLIX, pag. 7, 8.]

(2) [I tre ufficiali sono compresi nell'*Establish. of R. Engineers*].

(3) [Oltre a 14 ufficiali compresi nell'*Establish* precedente].

	Ufficiali	Warrant officers	Sergenti	Truppe	Totale
GENERAL AND DEPART. STAFF					
<i>General Staff</i>	325	62	246	5	638
<i>Army pay Department</i>	209	30	400	86	725
<i>Veterinary</i> "	68	2	5	1	76
<i>Chaplain</i> "	86	—	—	—	86
<i>Medical</i> "	624	—	—	—	624
• Totale St. magg.	1.312	94	651	92	2.149
ISTITUTI VARI (1)					
Scuola di tiro d'artiglieria	27	11	53	71	162
Scuola di moschetteria	8	2	30	18	58
R. Accademia militare	19	2	20 ²⁾	5	46
R. Collegio militare	28	3	20	18	69
Collegio di Stato maggiore	6	1	89	1	10
Scuole reggimentali	14	97	10	—	200
Ispettorato di Stato maggiore	48	1	—	30	89
Fattorie d'artiglieria	12	—	—	—	12
Istituti varii	69	22	128	2	221
Totale Istituti varii	231	139	350	145	867

e perciò il totale di 7498 ufficiali, 1004 *ed. off.*, 15.471 sergenti, 3684 *drummer*, trombettieri ecc., 125.916 uomini, e in tutto 154.073, contro 153.696 nel 1891-92 (3). Inoltre 76.648 uomini di truppa Indiana in 9 reggimenti di cavalleria, 11 batterie a cavallo, 42 di campo, 8 di montagna, 27 compagnie d'artiglieria da fortezza, 353 ufficiali del genio, 53 battaglioni di fanteria di linea, 102 sergenti armaiuoli (4).

[Il numero dei cavalli e muli ammonta a 14.568, oltre a 11.303 per l'esercito dell'India.

[La cavalleria e la fanteria appaiono così formate: *cavalleria*: 3 reggimenti dei *life and horse guards*, 19 reggimenti di linea (un reggimento al Capo, uno squadrone in Egitto); *fanteria*: 7 battaglioni della guardia (*Grenadier, Coldstream, Scots*), 65 battaglioni di linea. 23 battaglioni coloniali, in tutto 95] (5).

Nell'*Army List* tutti quanti gli antichi reggimenti (nella fanteria 102 ed una *Rifle Brigade*) sono descritti coi loro nomi storici,

(1) [Non compresi gli ufficiali e i soldati che fanno parte di reggimenti].

(2) [Compresi due trombettieri].

(3) [*Parl. Pap.* 1892, voto A, vol. XLVII, pag. 7].

(4) [Ivi, pag. 9].

(5) [Ivi, pag. 11-13].

con un quadro completo delle battaglie sostenute nei tempi precedenti. I reggimenti di fanteria vi appariscono distinti in 2 battaglioni di linea e 2 battaglioni della milizia e della riserva. Siccome però il secondo battaglione si trova, d'ordinario, nelle Indie orientali o nelle Colonie, così, sotto il nome di reggimento e di distretto reggimentale, esistono soltanto singoli battaglioni, i quali, all'occasione, vengono combinati in brigate.

In tempo di pace, il bilancio d'un reggimento di cavalleria prima della guerra di Crimea, era di 253 a 271 cavalli, 27 ufficiali, 32 sotto-ufficiali e suonatori, 304 a 328 soldati semplici. Il reggimento constava allora di 6 squadroni (*Troops*); il corpo degli ufficiali di un colonnello, un tenente colonnello, un maggiore, 6 capitani, 6 tenenti, 6 cornette, un tesoriere, un aiutante, un quartiermastro, un medico, un medico assistente, un veterinario. I reggimenti attuali di cavalleria contano 26 ufficiali, 51 sergenti, 444 soldati, 317 cavalli in 7 squadroni. Sono da aggiungersi piccoli riparti di deposito. I 3 reggimenti della guardia sono formati in modo alquanto più debole. Nel servizio coloniale il reggimento di cavalleria conta 44 ufficiali, 70 fra sotto-ufficiali e suonatori, 652 soldati.

[Nel 1894 l'organico della cavalleria è il reggimento di 8 *troops*, comandato da un tenente colonnello; il *troop* è l'unità amministrativa elementare di cavalleria ed è comandato da un capitano o da un maggiore, due *troops* formano uno squadrone (*squadron*) comandato da un maggiore o dal capitano più anziano dei *troops* che lo compongono. Tre reggimenti formano, di regola, una brigata in tempo di pace; in tempo di guerra la brigata può essere di tre o di quattro reggimenti. Normalmente è formata una sola brigata, cioè quella del campo di Aldershot, dipendente dal comandante generale locale. I reggimenti non formanti brigata dipendono direttamente dai comandanti generali di distretto.

La cavalleria si distingue in *guardia* e *linea*. La prima è essenzialmente destinata a somministrare la guardia d'onore al Sovrano sebbene alcuni suoi riparti abbiano preso parte, per esempio, alla campagna d'Egitto nel 1882, la seconda presta servizio nel Regno e fuori. I reggimenti di stanza in India sono formati su 8 *troops* attivi ed uno di deposito; questo ha sede nel Regno Unito presso il deposito centrale di Cavalleria in Canterbury.

Un determinato numero di reggimenti di cavalleria è assegnato ai corpi d'armata di spedizione. In caso di guerra, i reggimenti di cavalleria di linea rimangono formati su 4 *squadrons* (8 *troops*) come in tempo di pace; i tre reggimenti di cavalleria della guardia fornirebbero ciascuno uno squadrone onde costituire un reggimento provvisorio di 3 *squadrons*, gli altri tre squadroni di ciascun reggimento della guardia rimarrebbero in patria. Per la cavalleria regolare esistono due ispettorati generali: uno, nella Gran Bretagna, è affidato al comandante della brigata di cavalleria ad Aldershot; l'altro, in

Irlanda, è tenuto dal comandante del campo di Curragh. Questi ispettori soprintendono specialmente all'istruzione dell'arma. All'arma di cavalleria appartengono inoltre: il personale pel servizio di rimonta ed i due ispettorati della cavalleria ausiliaria].

In tempo di pace il bilancio di un reggimento di fanteria comprende 25 ufficiali, 42 sergenti, 496 soldati. Il reggimento che si trova in Inghilterra, è composto d'ordinario, di un battaglione soltanto; il corpo degli ufficiali comprende un colonnello, un tenente colonnello, un maggiore, 8 capitani, 8 tenenti, 4 tenenti in seconda, un aiutante, un quartiermastro, un medico, 2 medici assistenti. Nel servizio all'estero la forza complessiva ammonta a 896 uomini per battaglione, con 30 ufficiali e 50 sergenti. Nell'attuale formazione per brigate sono combinati battaglioni più forti e più deboli. I 3 reggimenti della guardia a piedi sono più forti del doppio. In generale nella fanteria, accanto alla forma fondamentale predominante, si hanno molte variazioni. Un reggimento di fanteria può essere composto di uno, due o tre battaglioni; un battaglione di sei, otto o dodici compagnie. La compagnia consta però, in tempo di pace, in modo abbastanza uniforme, di 60 soldati e caporali, 4 sergenti, un alfiere (ora tenente in seconda), un tenente, un capitano (1).

[Nel 1894 l'unità tattica ed amministrativa è il battaglione (*battalion*) di 8 compagnie, comandato da un tenente-colonnello. La compagnia (*company*) è la minore unità amministrativa. Le compagnie sono comandate da capitani e talune da maggiori; i reparti di più compagnie da maggiori. Ciascun battaglione novera eziandio due compagnie di deposito permanentemente separate, salvo nella Guardia, dalle compagnie attive. Tre battaglioni formano, di regola, una brigata in tempo di pace, quattro in tempo di guerra. Normalmente sono formate quattro brigate: tre al campo di Aldershot, dipendenti dal comandante generale locale, ed una al campo di Curragh, dipendente dal comandante generale del distretto di Dublino. In campagna il comando di una brigata appartiene ad un maggiore generale. I battaglioni non facenti parte di brigate dipendono direttamente dai comandanti generali di distretto in tempo di pace, dai comandanti di corpo d'armata in tempo di guerra. La fanteria si distingue in *linea*, *cacciatori e guardia*.

Fanteria di linea. — La fanteria di linea regolare di ciascun reggimento territoriale consta di due battaglioni e di un deposito for-

(1) Il bilancio del reggimento di fanteria e cavalleria ha la sua propria storia, di cui danno ragguaglio le *Military Antiquities* di GROSE. La formazione nei tempi successivi al XVIII secolo si trova per disteso in GEISLER, *Storia delle forze militari della Gran Bretagna* (ingl.), Londra 1784. Le condizioni militari dopo la fine della guerra con la Francia sono descritte esaurientemente da DUPIN, *Voyage en Angleterre*, vol. I. La condizione presente risulta evidente dagli *Army Estimates* annuali. Per la formazione dei corpi di artiglieria e del genio vedi più avanti, al § 71.

[mato colle quattro compagnie di deposito dei battaglioni stessi; il deposito ha sede fissa nel distretto reggimentale. Questo ordinamento permette di trasferire individui da uno all'altro battaglione e dai battaglioni al deposito e viceversa, come pure di rifornire quelli all'estero inquantochè ciascun battaglione stanziato nel Regno Unito mantiene in numero quello all'estero del rispettivo reggimento territoriale; esso a sua volta è rifornito dal deposito. Il deposito è centro principale di reclutamento e d'istruzione delle reclute dei propri battaglioni regolari; è, inoltre, ufficio di reclutamento per qualunque altro reggimento territoriale per i corpi delle altre armi dell'esercito regolare nei quali sia aperto il reclutamento e per la fanteria di milizia della propria circoscrizione. Gli arruolamenti possono pure farsi presso i comandi di battaglione.

Cacciatori. — La circoscrizione territoriale e l'ordinamento dei cacciatori scozzesi ed irlandesi è analogo a quello dei reggimenti di linea. Gli otto battaglioni *inglesi* sono invece riuniti a quattro a quattro per facilitare le operazioni di rifornimento dei battaglioni distaccati fuori del Regno Unito ed i loro depositi sono tutti riuniti a Winchester formando così un unico deposito centrale sotto gli ordini di un colonnello. Ai cacciatori inglesi non è assegnato alcun territorio (epperchè non v'è un distretto reggimentale di cacciatori inglesi), ma un determinato numero di battaglioni di milizia e di volontari è sottoposto agli ordini del comandante del deposito analogamente a quanto è stabilito per la fanteria di linea.

Guardia. — Gli arruolamenti nella guardia sono fatti per reggimento. In tempo di pace i battaglioni sono meno autonomi di quelli di linea e di cacciatori, poichè per essi il reggimento, al quale non è assegnato alcun territorio, è un centro effettivo di comando esercitato da un colonnello; i battaglioni della guardia sono tutti comandati da tenenti colonnelli.

I tre reggimenti della guardia formano la " Brigata guardie ", (*Brigade of Guards*, che dipende dal maggior generale dell'*Home distr.* La guardia normalmente presidia Londra e segue il Sovrano.

Inoltre si vennero successivamente istituendo: la *Military foot police*, che appartiene all'arma di fanteria e fa il servizio delle prigioni e di polizia militare in pace e in guerra;

la *fanteria a cavallo* (1) con ufficiali ed uomini di truppa che continuano a far parte dei corpi di fanteria ai quali appartengono;

le *sezioni di mitragliatori*, formate, come la precedente, in caso di guerra;

(1) [Nel 1881 il Parlamento non volle istituire in modo permanente un corpo di fanteria a cavallo, pur consentendo a che fosse preparato pel caso in cui se ne manifestasse la necessità. Il 1° gennaio 1884 venne infatti emanato il regolamento *for mounted infantry*. V. " *Army and Navy Gazette* ", di Londra, 10 nov. 1883 e " *Revue militaire de l'étranger* ", 1884, 1, pag. 705-717].

[i *depositi di Netley* (invalidi) e di *Gosport* (per congedi di uomini rientrati dalle Indie e dalle Colonie)].

Le parti essenziali componenti il reggimento, corpo degli ufficiali, dei sotto-ufficiali e dei soldati semplici, sono distinte più rigorosamente che negli eserciti del Continente.

1) Il corpo degli ufficiali si suddivide in ufficiali di Stato Maggiore (*Field Officers*), capitani, ufficiali subalterni, e si gradua come segue: colonnello, tenente colonnello, maggiore, capitano, tenente, tenente in seconda (alfiere) (1). Fra i diversi corpi di truppe esiste, con lo stesso grado, il seguente ordine di rango: cavalleria della guardia, artiglieria a piedi, guardia a piedi, veterani, fanteria di linea, milizia, volontari (2).

Gli ufficiali dell'esercito delle Indie Orientali hanno, al di là del Capo, lo stesso grado degli ufficiali reali; al di qua del Capo, nessun grado militare (3). I colonnelli, come abbiamo detto sono per la maggior parte generali, i quali, come capi reggimentali, godono la paga e gli assegni di colonnello, senza averne il comando attivo. In questi reggimenti, i tenenti colonnelli sono i veri comandanti del reggimento. Fino al 1803 vigeva l'uso che ogni ufficiale di Stato Maggiore fosse il capo titolare di una compagnia o d'uno squadrone, di cui egli esigeva le entrate, mentre il vero servizio era fatto da un *Captain Lieutenant*. — Per gli ufficiali subalterni è introdotto un sistema di un'aggiunta allo stipendio "per tutta la durata del servizio", (4).

2) La classe dei sotto-ufficiali si divide nella classe superiore dei *Serjeants* che porta la spada e partecipa, per certi riguardi, della posizione migliore del corpo degli ufficiali, e nella classe inferiore dei *Corporals*, la quale, come posizione sociale, si distingue ben poco dai semplici soldati. Per la difficoltà di un avanzamento al posto d'ufficiale, questi gradi di mezzo sono compensati con una paga elevata.

(1) [O secondo tenente: questo grado manca nella brigata di artiglieria da costa, nel battaglione torpedinieri, e nella categoria di quartiermestri e degli istruttori].

(2) DUPIN, I, 82.

(3) [E, s'intende, del canale di Suez. Sull'esercito inglese e indigeno nell'India. V. CORTE, *Gl'Inglese nell'India*; e "Revue militaire de l'étr.", del 1° ottob. 1875, pag. 315; 1882, pag. 553; 1885 pag. 472-481; e specialmente *Notizie sulla costituzione e l'andamento dell'esercito indigeno nelle Indie inglesi*, ivi, pag. 513-535; 578-595].

(4) Nelle singole truppe vi sono notevoli differenze quanto ai gradi. Nei 3 reggimenti della Guardia a piedi (non già nella cavalleria della Guardia) i tenenti avevano fin qui il grado di capitano; i capitani ed i maggiori si trovavano superiori di due gradi a quello di ufficiali di linea, differenza, che, col lento avanzamento, doveva essere pareggiata. A un ufficiale di reggimento può essere accordato anche altrimenti, mediante brevetto, un grado personale superiore, a quello connesso al suo posto d'ufficio. Nei reggimenti dei fucilieri e dei cacciatori, e nelle truppe d'artiglieria, del genio e di marina non venne introdotto, nemmeno precedentemente, alfiere (*Ensign*) di sorta; la *Company* ha invece un *Firstlieutenant* e un *Secondlieutenant*. Nella formazione attuale, ciò si fa in generale.

con un numero relativamente grande di posti e con numerose gradazioni d'avanzamento nelle seguenti classi: *Regimental Corporals and Serjeants Major* (sergenti di reggimento), *Troop o Company Serjeants* (sergenti di compagnia), *Quartermaster Serjeants*, *Colour Serjeant*, *Armourers*, *Paymaster Serjeants* ecc., *Serjeants*, *Trumpet Majors*, trombettiere, oboista e tamburino, *Corporals*, maniscalchi (1).

3) La milizia, secondo le leggi esistenti, è reclutata mediante arruolamento volontario. Verso una caparra considerevole e coll'uso delle diverse foggie d'arruolamento, questo compito difficile e dispendioso incombe agli uffici d'arruolamento sotto la direzione suprema dell'*Adjutant General's Office*. Secondo lo Statuto del decimo e undecimo anno del regno di Vittoria, capo 37, e secondo varie leggi successive, un soldato di fanteria non può essere arruolato (*enlisted*) per più di 10 anni, nè un soldato di cavalleria o di artiglieria per più di 12 anni. Le vigenti norme legali sono comprese nella legge sull'esercito, art. 73-93. La rafferma è agevolata con premi ed ha luogo in casi numerosi; secondo i dati nel censimento del 1861 un servizio di 20 anni era un massimo che non venne mai oltrepassato. Le milizie arruolate devono consistere in sudditi inglesi; i forestieri possono entrare tutt'al più nella misura di 2 su 100 uomini e non possono raggiungere che il grado di sotto-ufficiale. Dopo le esperienze della guerra di Crimea, si credette necessario di aumentare notevolmente il premio d'arruolamento, per sostituire le truppe mancanti. Al principio della guerra, tra sotto-ufficiali e soldati si aveva una deficienza di 29,000 uomini: alla fine della guerra di 42,000, e l'arruolamento annuale rimane del continuo cura laboriosa dell'amministrazione militare. La denominazione comune delle truppe è *Rank and File*.

[Secondo gli ultimi ordinamenti la ferma è di due specie: 1) lunga (o permanente) di 12 anni di servizio sotto le armi (*Army* od anche *Colour service*); 2) breve o temporanea, della durata di 6 o di 12 anni, ma ripartita in due periodi: il primo di servizio sotto le armi, il secondo di servizio nella riserva dell'esercito (*Reserve service*). Assumono la ferma lunga: gli operai d'artiglieria, i musicanti del R. Collegio militare, i maestri delle scuole dell'esercito, i sergenti armaiuoli, i musicanti della fanteria della guardia, i meccanici del genio, i ragazzi e gli uomini della cavalleria della guardia e dei corpi coloniali eccettuata l'artiglieria maltese.

[La durata ed il riparto della ferma breve nelle varie armi e servizi è alquanto diversa per le varie armi. Sotto talune condizioni,

(1) Fino ad un certo segno in progressione aritmetica (come nell'antica Roma), i gradi dell'esercito appariscono determinati con rara esattezza nelle porzioni del bottino: al semplice soldato spetta 1 porzione, al caporale $1\frac{1}{2}$, al *Serjeant* 5, al *Petit Etat Major* 8, al tenente 20, al capitano 50, al maggiore 80, al tenente colonnello 100, al colonnello 150, al generale di brigata 300, al general maggiore 450, al tenente generale 500, al generale *en Chef* 1200, al feldmaresciallo 2000 porzioni (DUPIN, 1, 249).

[individui di stanza nel Regno Unito ed arruolati, sia per ferma breve che per ferma lunga, possono, dietro loro domanda, essere trasferiti alla riserva dell'esercito dopo 5 anni di servizio attivo. In tempo di guerra gli uomini possono essere tratti sotto le armi per un anno dopo compiuta l'intera ferma (permanente o temporanea).

[Possono essere ammessi a prolungare il rispettivo periodo di servizio attivo fino al compimento di 12 anni o di una durata minore: 1) I *Warrant-officers* in qualunque epoca; 2) I sottufficiali e caporali dopo 1, 3 o 6 anni di servizio a seconda dei casi; 3) I soldati vincolati a non meno di 6 anni di servizio; 4) I militari di truppa vincolati con ferme di 3 anni sotto le armi e 9 nella riserva; a questi militari può essere concesso di compiere 12 anni di servizio attivo mediante due rafferme successive di 4 e di 5 anni rispettivamente. I trombettieri, tamburini e pifferari sono in obbligo di assumere la ferma lunga all'atto della nomina al rispettivo impiego.

[Gli arruolati con ferma lunga o con rafferma possono essere ammessi a continuare in servizio attivo sino a 21 anni complessivi, acquistando con ciò diritto a pensione].

Il difetto principale, che non era possibile togliere, avuto riguardo ai fondamenti dell'esercito inglese, era la grande differenza sociale tra l'ufficiale, che comperava il suo posto, ed il soldato che si faceva comperare. Già Dupin scriveva in proposito (1): " Non esiste forse alcun esercito in Europa, dove la gerarchia dei gradi sia così distinta come nell'esercito inglese. In esso la distanza che separa il soldato dal semplice caporale è immensa; quella che separa questo dal sergente è più grande ancora; gli ufficiali poi sembrano formare una classe di esseri di una natura diversa da quella dei sotto-ufficiali, coi quali non hanno mai la più piccola familiarità .. Questa affermazione è giusta tuttora. Siccome il sergente, quale ufficiale senza patente (*non commissioned officer*), trovasi per lo meno al di sopra delle punizioni corporali, ha mantenuto, nella classe superiore dei sotto-ufficiali, una certa stima della sua personalità; in complesso questa stima è sicura ed utile. Persino in tempo di guerra, l'avanzamento seguiva di tal modo, che di 731 patenti d'ufficiale, le quali, nel 1855, erano state accordate gratuitamente, 266 vennero conferite a *gentlemen*, 39 ad ufficiali della milizia e 66 soltanto a sergenti distinti. Perciò quando un bravo sergente venga promosso effettivamente al grado di ufficiale, viene così turbata la sua posizione, socialmente parlando, che egli suole abbandonarla subito che sia ristabilita la pace (2).

(1) Vol. II, 29.

(2) I migliori elementi, ai quali nell'esercito francese e nell'austriaco la compagnia deve una certa unità, vanno qui perduti di nuovo. Il concetto dell'ordinamento in tempo di pace, che, cioè, il reggimento debba essere una socievole

Le paghe degli ufficiali e dei soldati, fin dai tempi più remoti, hanno come base minima, il soldo giornaliero di 1 s. per i soldati di fanteria e di 1 s. 3 d. per i soldati di cavalleria: per i soldati della guardia le paghe sono un po' più elevate. Queste quote vengono raddoppiate e triplicate per i sotto-ufficiali. Nel corpo degli ufficiali le paghe salgono da 5 a 29 s. al giorno sino al tenente colonnello. Però le paghe iscritte nel bilancio vengono elevate d'alquanto con numerosi soprassoldi secondo il tempo di servizio, per buona condotta, per il Comando, per il caro dei viveri ecc. Quanto meno appare negli *Estimates* ciò che effettivamente riceve ogni singolo soldato, tanto più degno di menzione è un confronto fra le spese dell'esercito inglese e quelle dell'esercito francese, fatto dal colonnello Sykes nello *Statistical Journal* (1). Il costo effettivo di un'ufficiale è stato più volte pubblicato nei documenti parlamentari o negli allegati al bilancio della guerra (2).

Le spese effettive del singolo ufficiale e soldato, quali risultano dai confronti del colonnello Sykes (3) e dai documenti parlamentari (4) confermano in particolare ciò che è dimostrato dal bilancio complessivo: cioè, che l'esercito inglese è il più costoso d'Europa. — [Questo conto è stato fatto più volte ed in modo inconfutabile. Comprendendo la paga, *regimental pay*, l'alta paga, *good conduct pay*, il supplemento capitalizzato, *deserved pay*, il supplemento di soldo per servizii speciali, il

cerchia di compagni che vuol essere anzitutto " pura „ è accettato in Inghilterra abbastanza apertamente. Ma, per lo più, si è vendicata la condizione del soldato considerata con disprezzo: del soldato, il quale, come semplice mercenario, venne abbandonato, mercè il *Mutiny Bill*, alla discrezione abbastanza illimitata dei superiori ed alla pena del bastone. Corrispondentemente a ciò, la massa dei soldati si forma dalla feccia del popolo, il soldato è rimasto spregiato come lo era stato fin qui; per questo i depositi d'arruolamento non possono procurare il numero necessario di soldati; per questo si fanno necessarie, per le guerre più gravi, le legioni straniere, la cui esistenza è stata sempre una grande anomalia nella vita di uno Stato. Per questo, il soldato è e rimane bandito da ogni locale decoroso, persino il sergente vi è visto malvolentieri; ed anche l'ufficiale che entra nella buona società preferisce di vestire in civile. Questa posizione sociale forma l'indelebile lato oscuro degli eserciti arruolati e induce gli inglesi a falsi giudizi anche sulla costituzione militare della Germania.

[Gli ufficiali usciti dalle file sono in numero infimo; però nell'ultimo decennio un certo numero di figli di famiglia, affrontando i pregiudizi di casta, si arruolano come soldati per riuscire ufficiali. Il generale WOLSELEY (*Reign of Queen Vict.*, I, 210) cita un reggimento che nel 1887 ne accoglieva 30. Ma il comando non vede ciò di buon occhio, e mette ogni anno a concorso appena venti brevetti di sottotenente per la fanteria e la cavalleria. Dal 1883 al 1889 furono accordati 140 brevetti a questi ufficiali, che non possono, d'altronde, andar oltre il grado di capitani. LECLERC, *Professions et société en Angleterre*. Paris, 1894, pag. 149].

(1) 1864, pag. 5-89.

(2) *Parl. P.*, 1871, XXXIX, e così per gli anni successivi.

(3) *Statistical Journal*, 1864 [e cfr. *Army and Navy Pay.*, 10 dic. 1887].

(4) *Parl. Pap.* 1871, XXXIX, pag. 507, ecc. ecc.

vestiario, l'armamento, l'equipaggiamento, le munizioni, le caserme si hanno le seguenti spese annuali pel soldato inglese: fanteria 1102 lire italiane, cavalleria 1303.60; artiglieria a cavallo 1241.60; id. a piedi 1353.60; genio 1574.15; servizi amministrativi 1408.40. Per la fanteria, ad esempio, la somma è così divisa: paga 456,25; soprassoldo 17,50; soldo capital. 75; vestiari 77.35; armi ecc. 12.80; munizioni 19.15; alloggio 22.50; casermaggio 90.30; mantenimento 247; spese di viaggio 31.30; medico e medicinali 52.90]. (1).

Nel bilancio del 1880-81 la spesa per le paghe, *regimental pay*, ammonta a 4.324.800 Ls., oltre a 400.000 Ls. di soprassoldi; i quali sono specificati pure nelle appendici del bilancio (2). Il soprassoldo viene di solito calcolato secondo la paga giornaliera, e solo per i colonnelli si riferisce allo stipendio annuo (3).

Le seguenti notizie si riferiscono al bilancio del 1880-81:

GRADI	Cavalleria d. Guardia	Fanteria d. Guardia	Cavalleria di Linea	Fanteria di Linea
Colonnello	1800 Ls.	2200 Ls.	1350 Ls.	1000 Ls.
Tenente colonnello	29 s. 2 d.	26 s. 9 d.	23 s.	17 s.
Maggiore	24 s. 5 d.	23 s.	19 s. 3 d.	16 s.
Capitano	15 s. 1 d.	15 s. 6 d.	14 s. 7 d.	11 s. 7 d.
Tenente	10 s. 4 d.	7 s. 4 d.	9 s.	6 s. 6 d.
Cornet, Ensign	8 s.	5 s. 4 d.	8 s.	5 s. 4 d.
Paymaster	—	—	12 s. 6 d.	12 s. 6 d.
Adjutant	13 s.	10 s.	11 s. 6 d.	10 s.
Quartermaster	9 s. 6 d.	6 s. 6 d.	8 s. 6 d.	6 s. 6 d.
Surgeon Major	—	22 s.	—	—
Medico (Surgeon)	15 s.	15 s.	15 s.	15 s.
Assistant Surgeon	10 s.	10 s. 5 d.	10 s.	10 s.
Veterinary Surgeon	10 s.	—	10 s.	—

Relativamente alte e con complicate distinzioni sono le paghe della classe dei sotto-ufficiali da 1 s. 3 d. a 3 s. 8 d. *per diem*. I soprassoldi sono alquanto più elevati.

La somma complessiva del soldo inscritto nel bilancio per l'anno 1880-81, viene accresciuta in virtù d'una certa quantità di piccole aggiunte per un grado superiore con speciale brevetto e per lunga durata nel servizio, per le aggiunte agli stipendi di tutti gli ufficiali del genio e per quelle dei reggimenti della guardia, per le

(1) [*Army and Navy* citato].

(2) *Parl. P.*, 1880, voto 1 e appendice 1 a 3.

(3) In scellini e denari e per ciascun giorno.

spese della mensa in Londra e Dublino, per i soprassoldi alle truppe dimoranti nella Cina ed alle agenzie militari (1).

[Secondo l'appendice 2 al voto 1 del bilancio 1892-93 il totale delle paghe reggimentali ascende a 4.429.200 Ls., di cui 1.073.54 per ufficiali, 3.355.655 per *war. off.*, *non comm. off.* e truppe. E si ripartono in 455.000 Ls. per la cavalleria, 809.400 per l'artiglieria, 276.300 pel genio, 2.449.400 per la fanteria, 171.400 per gli *Army service corps*, 93.900 per i corpi coloniali, 29.600 per i dipartimentali, 71.400 per i sanitari.

Le paghe sono le seguenti, in scellini e denari, al giorno:

GRADI	Cavalleria d. guardia	Fanteria d. guardia	Cavalleria di linea	Fanteria di linea
Tenente colonnello. . .	23.6	23.—	21.6	18.—
Maggiore	15.6	15.6	15.—	12.7
Capitano	13.6	11.7	13.—	11.7
Tenente	9.—	6.6	7.8	6.6
Tenente in seconda . .	6.—	5.3	6.8	5.3
Aiutante	12.6	10.—	18.—	16.7
<i>Riding Master</i>	10.6	—	10.9	—
<i>Quartermaster</i>	10.6	9.—	10.6	9.—
<i>Bandmaster</i>	5.6	5.—	5.6	5.—
<i>Serjeant</i>	4.—	2.6	2.9	2.4
Caporale	3.—	1.9	2.—	1.8
<i>Trumpeters, drummers, fisers</i>	1.11	1.2	1.4	1.1
Soldato	1.9	1.1	1.2	1.—

oltre alle differenze per le varie armi speciali ed alle paghe dell'artiglieria di cui si dirà innanzi] (2).

Gli Atti parlamentari annuali comprendono numerose dimostrazioni speciali sul numero delle truppe acquartierate nel Regno Unito, separando i soldati ammogliati dai celibi, sul numero complessivo dei soldati distinti per religione e per nazionalità ecc. (3).

(1) Notizie storiche sulle paghe nei tempi più antichi sul costo dei soldati, sui soprassoldi e sulle razioni si trovano in ADOLPHUS, *History*, II, 300-324.

(2) [*Parl. Pap.* 1892, voto XLIX; pag. 126-166.

(3) *Parl. P.*, 1864; XXXV, 585 e, successivamente, nei *Parl. P.*, 1872; XXXVII, 427, 433, 445; *Parl. P.*, 1878; 79, XLIII, 513, 523.

[Pel 1892 si veda il *Preliminary return of the British Army*, con riassunti del

§ 68.

B. II. c. Nomine e promozioni nell'esercito.

Il sistema del *parliamentary patronage* usato per gli uffici civili, rimase in aperto contrasto col carattere fondamentale d'un esercito permanente, nel quale l'*esprit des corps* esigeva necessariamente un avanzamento per anzianità nel servizio e per meriti militari. Ma siccome questo *esprit* non doveva esplicarsi nell'esercito inglese, così si formava un sistema straordinariamente ingegnoso di nomine e di avanzamenti, il quale sarebbe addirittura incomprensibile, se molte anomalie non si compensassero reciprocamente. È necessario distinguere i seguenti gradi:

1) Comunemente, dal Comando generale e dal Ministro della guerra dipende la concessione dei comandi generali indipendenti e dei posti di colonnello del reggimento. Il Comando generale ne ha l'iniziativa; deve però presentarne un rapporto motivato al Ministro della guerra ed averne l'adesione. Con la promozione dal posto di tenente colonnello a quello di colonnello cessano le promozioni per anzianità di servizio, e cominciano quelle per " merito ", o a scelta.

2) Un indipendente diritto di nomina viene esercitato dal Comando generale mercè l'ufficio dell'*Adjutant General* per gli *Staff Appointments*, avuto riguardo alla capacità, al merito, all'istruzione preparatoria, agli esami sostenuti e, inevitabilmente, anche per favori personali e per legami di famiglia. Nei posti reggimentali, dal tenente colonnello in giù, i posti resi vacanti per morte sono coperti d'ordinario secondo l'anzianità nel reggimento. I posti vacanti per avvenuto licenziamento, possono essere reintegrati dal Comando generale con la sostituzione di ufficiali tratti da altri corpi di truppa. Gli aspiranti, i quali abbiano sostenuto un buon esame nel corpo dei cadetti, ottenevano gratuitamente, secondo il vecchio sistema, una patente d'ufficiale

ventennio precedente, *Parl. Pap.* 1892, L, pag. 1-98, ed il successivo *General return*, ivi, pag. 99-249. — Sono 119 tabelle, le quali danno tutte le notizie desiderabili sull'esercito inglese in 9 parti: effettivo e distribuzione (1-10); reclutamento e *casualties* (11-30); spedizioni all'estero e rinforzi (31-40); corti marziali, reati e pene (41-49); ricompense e servizi (50-58); età, statura, ed altri dati principali (59-64); nazionalità, religione, istruzione (65-70); cavalli e muli (71-80); riserva, milizia, *Yeomanry* e volontari (81-119). — Ne apprendiamo, p. e., che nel 1891, su 1000 uomini, 769 erano inglesi, 135 irlandesi, 80 scozzesi, 15 d'altri luoghi dell'Impero, uno straniero. Così su 1000, 686 appartenevano alla Chiesa anglicana, 179 alla cattolica, 75 erano presbiteriani, 53 veslejani, ecc. — L'educazione dell'esercito progredì notevolmente, perchè al 1° gennaio 1873 vi erano 10.724 uomini, 60 per mille, che non sapevano leggere e scrivere, e nel 1891 erano 3.814, 19 per mille, ecc.]

subalterno; altrettanto si dica dei sotto ufficiali per servizii " distinti ", specialmente sul campo. La maggior parte delle nomine e delle promozioni in tempo di pace si fondava sopra un sistema ingegnoso di compra dei gradi.

3) Il sistema di compra dei gradi militari doveva presentare, nell'Inghilterra medioevale, molteplici analogie. Esso rispondeva nell'esercito inglese arruolato al concorso di molte circostanze. Da una parte non si voleva lasciar formare l'*esprit de corps* d'un corpo d'ufficiali compatto in sè, ma distinto per anzianità di servizio, per meriti personali e per intelligenza. D'altra parte, la classe dirigente era abituata dal *Selfgovernment* ad acquistare gli uffici onorari con un'offerta pecuniaria; ai figli minori si procurava, in questo modo, una occupazione conveniente mercè un pagamento rateale ed essi, come avessero acquistata della rendita, conseguivano un impiego conveniente a vita. Si faceva valere altresì la considerazione della " rispettabilità ", del corpo degli ufficiali, rispettabilità, la quale veniva accresciuta, perciò il possessore aveva l'interesse di non perdere, per cattivo contegno, il prezzo d'acquisto e l'impiego ad un tempo. Ne derivò finanziariamente un sollievo al bilancio delle pensioni, in quanto l'ufficiale che si ritirava dal servizio poteva esigere una rispettabile somma. In ogni caso, il risultato complessivo del sistema fu un'armonia fra il corpo degli ufficiali, nel personale e nello spirito di corpo, con la *Gentry* rappresentata in Parlamento, con che l'esercito cessava di essere " un pericolo della costituzione „.

Tutte queste considerazioni erano così profondamente connaturate all'originaria formazione ed alla posizione dell'esercito inglese assoldato, che sono vecchie quanto l'esercito stesso. Guglielmo III, anzi, aveva emanato un divieto d'acquisto dei posti, divieto che venne però eluso nell'anno 1711, quando, mercè un ordine generale del re, venne espressamente consentita la compra dei gradi, alla sola condizione che avesse l'approvazione reale. Fin dal 1763, in base alla relazione d'una commissione di generali, vennero fissate le somme seguenti d'acquisto, che, più tardi, subirono alcune variazioni lievissime. Nella cavalleria: pel tenente colonnello, 6175 Ls.; pel maggiore, 4575 Ls.; pel capitano, 3228 Ls.; pel tenente, 1260 Ls.; per la cornetta, 860 Ls.; — nella fanteria: pel tenente colonnello, 4540 Ls.; pel maggiore, 3200 Ls.; pel capitano, 1800 Ls.; pel tenente, 700 Ls.; per l'alfiere, 450 Ls. — Nella Guardia i prezzi d'acquisto erano ancora più elevati (1).

(1) Al tempo della guerra di Crimea, il Comando generale aveva dato il seguente specchio dei prezzi dei posti d'ufficiale allora venduti: 260 posti di tenente colonnello per 1.028.925 Ls.; 261 posti di maggiore per 971.225 Ls.; 1763 posti di capitano per 3.669.300 Ls.; 2320 posti di tenente per 1.891.995 Ls.; 993 posti di cornetta 561.090 Ls. — in tutto, 5553 posti per il valore di 8.068.535 Ls. — Le singole patenti d'ufficiale, secondo un computo successivo, avevano in media

Tosto che un ufficiale superiore si ritirava dal servizio, poteva avvenire un movimento in tutta la serie degli ufficiali del reggimento. A mo' d'esempio, quando si ritirava un tenente colonnello dal servizio, secondo questo sistema, egli riceveva dal maggiore, dal capitano, dal tenente e dall'alfiere più anziani la somma di 4500 Ls. (nella fanteria), che egli stesso aveva pagato nel corso del suo avanzamento ed il nuovo alfiere nominato pagava le sue 450 Ls. Così ad ogni avanzamento col sistema d'acquisto, l'ufficiale promosso pagava la differenza tra il suo grado precedente e quello a cui veniva avanzato. Però l'ufficiale, che per diritto doveva succedere immediatamente a quello promosso, non sempre possedeva i mezzi pecuniarii per far uso del suo diritto, e ciò dava luogo a nuove complicazioni. Anche un ufficiale a metà soldo o un ufficiale di un altro reggimento potevano presentarsi come compratori; e poichè, in realtà, le massime regolamentari venivano spesso trasgredite, poteva anche succedere che il più giovane soppiantasse con un'offerta maggiore l'anziano che aveva il diritto di acquisto, e, in un'età abbastanza giovane, primeggiassé quale comandante su ufficiali distinti ma più poveri di lui.

Si credeva di prevenire gli abusi di questo sistema col diritto di ratifica, che era riservato al Comando generale. Le proposte d'ogni specie per mutamento di posti, avanzamenti o ritiro venivano indirizzate al segretario militare del *Commander in Chief*, ed anzi nell'interno per il tramite dei colonnelli reggimentali, all'estero dal comandante in capo; in Irlanda, per il tramite del lord luogotenente. Questo diritto di ratifica venne regolato poi, di quando in quando, mercè *Orders* generali, i quali miravano a togliere alcuni degli abusi più deplorabili. Venne specialmente determinato un certo spazio di tempo nel quale un ufficiale doveva avere servito in ogni grado, prima che egli potesse salire al grado superiore. L'alfiere doveva avere, per lo meno 16 anni; il capitano doveva avere servito, per lo meno, per lo spazio di 3 anni in qualità di ufficiale subalterno; il maggiore doveva avere, per lo meno, 7 anni di servizio, fra cui almeno due quale capitano; il tenente colonnello doveva avere, per lo meno, 9 anni di servizio (1).

il seguente prezzo di vendita: un posto di tenente colonnello nella cavalleria della guardia valeva 7250 Ls.; nella cavalleria di linea, 6165 Ls.; nelle "guardie a piedi", 9000 Ls.; nella fanteria di linea, 4500 Ls. — Un posto di maggiore nella cavalleria della guardia valeva 5350 Ls.; nella cavalleria di linea, 4575 Ls.; nella "guardia a piedi", 8300 Ls.; nella fanteria, 3300 Ls. — I posti di capitano nella cavalleria della guardia valevano 3500 Ls.; nella cavalleria di linea, 3225 Ls.; nella "guardia a piedi", 4800 Ls.; nella fanteria di linea, 1800 Ls. — Una carica di tenente nelle *Lifeguards* costava 1785 Ls.; nelle *Horseguards*, 1600 Ls.; nella cavalleria di linea, 1190 Ls.; nella "guardia a piedi", 2050 Ls.; nella fanteria, 700 Ls. — I posti di cornetta nelle *Lifeguards* costavano 1260 Ls.; nella cavalleria di linea, 840 Ls.; la patente d'alfiere nella "guardia a piedi", valeva 1200 Ls.; nella fanteria, 450 Ls.

(1) Un ufficiale attivo poteva aspirare alla metà soldo, facendosi pagare la

I gravi inconvenienti di questo artificioso sistema, com'è naturale, vennero sentiti e riconosciuti, assai vivamente, nell'amministrazione militare stessa. Nel *Report on Military Organisation* del 1860, il *Commander in Chief*, duca di Cambridge, si dichiarava risolutamente contrario a questo sistema, e perorava a favore di un sistema, secondo il quale la preparazione in un *Military College* doveva essere l'unica condizione della concessione d'una patente d'ufficiale. Il Comando generale non era assolutamente in grado di disporre liberamente della maggioranza dei posti reggimentali nell'interesse del servizio, e per ricompensare il merito effettivo. Se ad un povero cadetto, che avesse superato realmente bene l'esame, o ad un sottufficiale distinto, veniva accordata gratuitamente una patente di alfiere, egli poteva occupare soltanto i pochi posti che si rendevano vacanti per morte o per licenziamento; per rimanere nella serie degli avanzamenti, egli doveva avere i mezzi di pagare successivamente da 4500 a 6775 Ls. fino al posto di tenente generale; somme che, in realtà, aumentavano in media di 1/5 per le mancie che si dovevano dare agli agenti e per altri abusi, che, tanto nel corpo degli ufficiali quanto nel Comando generale, erano conosciuti da ognuno, ma che, ufficialmente, dovevano essere ignorati. Gli ufficiali rimasti sul campo perdevano a un tempo, secondo questo sistema, vita, impiego e prezzo d'acquisto del grado!!

I fieri assalti mossi all'amministrazione militare dopo la guerra di Crimea per cotesto acquisto dei gradi, rimasero però infruttuosi ancora per molto tempo. Quanto più vennero discusse specialmente le proposte per la riforma positiva e quanto più il sistema complessivo di un esercito assoldato col *Mutiny Act* rinnovato ogni anno, e la posizione dell'esercito permanente vennero valutate per la classe dirigente, per il governo di partito e per il *patronage* parlamentare, tanto più si mantenne il sistema usato anticamente. "Dopo l'esame di tutti i vantaggi e di tutti i danni", la maggioranza degli ufficiali stessi si era determinata per la conservazione del sistema d'acquisto. I rapporti circostanziati della Commissione reale si limitavano, in conclusione, a poche modificazioni, specialmente la limitazione dei gradi a quello di Maggiore (1).

metà del prezzo d'acquisto della sua patente; all'opposto, un ufficiale a metà soldo poteva rientrare in attività di servizio pagando metà del prezzo della patente. Gli agenti concessionarii reggimentali soltanto potevano occuparsi dell'acquisto, della vendita e della permuta delle patenti; non poteva aver luogo nessuna offerta pubblica e non doveva essere accordata perciò alcuna provvigione o mancia. — Statuto del quarantanovesimo anno del Regno di Giorgio III, c. 126, § 7, 8 [in parte revocato dallo *St. Law. Rev.* del 1872].

(1) Anche l'opinione pubblica da ultimo si acconciava gradatamente al sistema d'acquisto. L'indennizzo per i posti precedenti costerebbe somme enormi; l'acquisto dei posti promuove la rispettabilità del corpo degli ufficiali e obbliga, coi motivi più urgenti d'interesse, il proprietario all'esatto adempimento de' suoi doveri (si citavano con rimprovero i molti eccessi nel corpo degli ufficiali dell'esercito delle

Senonchè, alcuni anni dopo, l'artificio di questo sistema in antagonismo collo spirito del servizio dello Stato e del servizio militare e l'esempio delle guerre sostenute dagli eserciti tedeschi esercitarono un'influenza irresistibile. Specialmente la guerra franco-tedesca del 1870 sembra avere convinto il Parlamento e l'opinione pubblica, che la Gran Bretagna, senza arrischiare la sua posizione politica, non poteva rimanere troppo al di sotto nei progressi della moderna arte della guerra. Egli è certo che, abolita la compera dei gradi d'ufficiale, si presentavano grandi difficoltà. Un computo accurato di tali patenti diede un complessivo prezzo d'acquisto di 200 milioni di lire italiane. Ma la finanza inglese aveva già superato difficoltà maggiori e, nel caso presente, l'aggravio del bilancio venne alleggerito con un procedimento di riscatto graduale, ripartito in una lunga serie di anni. Introdotto già con un'ordinanza reale, il sistema venne abolito nuovamente con un *Royal Warrant*. Un decreto del 20 luglio 1871 dichiarò aboliti "tutti i regolamenti, che permettevano l'acquisto, la vendita o il cambio delle patenti di ufficiale", (1). La questione finanziaria venne successivamente regolata mercè una deliberazione del Parlamento, e contemporaneamente mercè il *Regulation of Forces Act* del 1871 (Statuto del trentesimo quarto e trentesimo quinto anno del regno di Vittoria, capo 86), con cui la Corona venne autorizzata:

1) A restituire ad ogni ufficiale autorizzato dai precedenti regolamenti a vendere il suo grado per il prezzo allora in uso la somma d'acquisto;

2) A restituire ad ogni ufficiale, che secondo le vigenti disposizioni ne aveva il diritto, colla messa a riposo a soldo completo o a metà soldo, o in sèguito ad una promozione o altrimenti di ricevere una data somma stabilita dai regolamenti, questo *over-regulation prize*;

3) Ad aumentare ad ogni ufficiale, il quale nel ritirarsi a metà soldo in conformità al *Pensions Commutation Act* del 1869 preferisse al pagamento della pensione quello d'una somma, questa somma definitiva di tanto quanto egli avrebbe ricevuto, secondo il regolamento precedente, al momento del suo ritiro, quale somma d'acquisto; il numero, però, di questi ufficiali venne limitato nelle diverse classi di grado alla media degli ultimi cinque anni.

Indie Orientali, presso il quale non era in vigore il sistema dell'acquisto dei posti). Pare preferibile promuovere ai posti superiori gli ufficiali più giovani e più vigorosi, ciò che, senza l'acquisto del posto, sarebbe toccato all'arbitrio ed al favoritismo dei partiti parlamentari. In tutti gli uffici, dei quali l'amministrazione militare dispone liberamente a seconda del "merito", dominano, per prova, arbitrio e favoritismo. — D'altronde l'Inghilterra non ha bisogno d'un esercito allo stesso modo degli Stati del Continente "La guerra, per quanto sia un affare terribile, pure rimane un affare, che, in quanto dipende dall'Inghilterra, in avvenire deve essere trattato con qualche cognizione di causa". (*Times*, maggio del 1856).

(1) *Parl. P.*, 1871, XLIX, 681.

Per l'esecuzione di questa legge venne nominata una commissione di tre membri sotto la denominazione di *Army Purchase Commissioners*, con facoltà di assumere testimoni giurati, di determinare i fatti ed emettere le decisioni definitive. Tutte le spese della Commissione devono essere sostenute col denaro accordato dal Parlamento. D'anno in anno venne iscritta per questo scopo dal Parlamento, nel titolo delle Pensioni del bilancio dell'esercito, una somma non troppo grande. Dopo quattro anni, la Commissione poteva presentare una relazione confortante sulla sua attività progressiva (1). Frattanto, in sèguito a numerose petizioni e ricorsi da parte di alcuni ufficiali, venne nominata nel 1874 un'altra Commissione parlamentare, sulla cui relazione vennero sollevati diversi reclami in sèguito ai quali fu emanato il *Regimental Exchanges Act* del 1875 ed un Regolamento esecutivo. Da quel tempo il riscatto continuò, con un andamento decrescente e con sacrificii sempre minori. Il bilancio del 1880-81 (2) stanziava a tale uopo 218.800 Ls., con un'aggiunta di 15000 Ls. per gli ex-ufficiali d'artiglieria e del genio delle Indie Orientali.

Coll'abolizione del sistema d'acquisto va di pari passo il nuovo ordinamento degli esami, delle nomine e delle promozioni nell'esercito secondo i principii normali del diritto amministrativo. In sèguito alla relazione di una Commissione ministeriale sull'ordinamento delle truppe nazionali, venne pubblicato un regolamento generale sulle prime nomine e sugli esami del 1872 (3). Secondo la conclusione di una successiva *Commission on Army Promotion* del 1876, venne emanato pure il *Royal Warrant for the Appointment, Promotion and Retirement of Combatant Officers* del 13 agosto 1877 (4) con cui le nomine e le promozioni vennero oramai definitivamente fondate in modo esclusivo sul servizio e sul merito.

Le relazioni di anzianità e di grado nel corpo degli ufficiali, risultanti da queste disposizioni organiche (5) appariscono, nel modo

(1) *Parl. P.*, 1876, XLIII, 491.

(2) *Parl. P.*, Vol. XLV, pag. 108 — [Nel 1892-93 le spese per gli *Army Purchase Commis.* erano ridotte a 250 Ls. di indennità al commissario (voto 12. N.), ed a 25.000 Ls., contro 48.000 nell'anno precedente, per compensi (voto 14. M.), *Parl. Pap.*, XLIX, p. 82, 114].

(3) *Parl. P.*, 1872, XXXVII, 509.

(4) *Parl. P.*, 1877, L, 523, 567.

(5) L'*Army List* annuale contiene secondo l'ordine antico: i generali attivi secondo il grado e l'anzianità: i generali con stipendio di disposizione; gli ufficiali di Stato maggiore ad *unattached pay* e gli ufficiali superiori pensionati; i generali e gli ufficiali di Stato maggiore dell'esercito delle Indie Orientali: 26 ufficiali, ai quali è accordato un grado locale; gli ufficiali superiori pensionati a soldo completo; lo Stato maggiore generale, secondo la sua divisione negli *Home Districts* e nei *Foreign Districts*; il corpo degli ufficiali dei singoli reggimenti di fanteria e di cavalleria ecc. ecc. — Il recente *Army List* del 23 gennaio 1883 contiene ben 1519 pagine con numerosi allegati nei quali, in ordine alquanto mutato, è esposta la formazione attuale dell'esercito in compendii molto estesi,

più completo, nell'annuale *Army List*, che, dal punto di vista dell'Amministrazione militare, comprende anche la milizia e gli altri dati non iscritti nel bilancio finanziario, specialmente le svariate distinzioni personali di grado.

Alle onorificenze militari appartiene anche la concessione dell'ordine del Bagno, che nel 1847 venne diviso in 3 classi. La prima classe di Gran Croce deve essere composta, al massimo, di 50 membri militari non inferiori al grado di general maggiore o di contrammiraglio; la seconda classe, di 102 membri non inferiori al grado di colonnello o di capitano di mare; la terza classe, di 525 membri non inferiori al grado di maggiore o di *Commanders* nella marina e con la condizione delle prestazioni di servizio, che sono specialmente mentovate nei dispacci pubblicati nel *Monitore ufficiale* (1). Per i gradi inferiori non venne istituito fin qui ordine di sorta. Fin dalla guerra di Crimea è stata istituita la Croce di Vittoria. Facendo parte dei diritti riservati alla Corona, il nuovo ordinamento dell'ordine del Bagno seguì mercè un ordine reale, nello stesso tempo che l'introduzione della Croce di Vittoria con un *Royal Warrant* del 20 gennaio 1856 (2). Se a tali onorificenze vanno accompagnati aumenti negli stipendii, gratificazioni od aumenti nelle pensioni, occorre, com'è naturale, uno stanziamento nel bilancio dello Stato, ovvero un atto parlamentare quando si tratti di fondare una stabile istituzione.

APPENDICE. — La questione delle nomine nell'esercito, con le sue numerose anomalie, è da gran tempo argomento di attenzione e di querimonie. Un esatto ragguaglio su questo argomento, dopo la fine della guerra con la Francia, si trova nel Dupin (3). Dopo il *bill* di riforma la questione diventò argomento di vivaci discussioni parlamentari (4). Fin dal tempo della guerra di Crimea si ebbero indagini e discussioni anche più ampie e complete (5).

Da molte parti venne riconosciuto il nepotismo tanto nelle prime nomine quanto nelle promozioni nell'esercito. Ma non è giusto il con-

specialmente l'elenco dei gradi (*Gradation List*) di tutto il corpo attivo degli ufficiali, pag. 726-695 e la *Regimental List*, 727-878, l'elenco degli impiegati militari. 962-100). Alcuni compendii importanti sono già dati più sopra. Sorprendentemente grande è il catalogo dei nomi degli ufficiali dello Stato maggiore, pag. 91-402: relativamente piccolo l'elenco dei *Captains*, *Lieutenants* e dei *Quartiermestri*. pag. 408-594.

(1) [I *Knights grand Cross Bath* sono 50 (e 25 civili) esclusi i principi reali e gli illustri stranieri cui l'ordine viene conferito; i *Knights Commander* sono 123 (e 80 civili); i *Companions* sono 690 (e 250 civili)].

(2) *Parl. P.*, 1857, I, vol. IX, 207.

(3) *Voyage en Angleterre*, specie in I, 76 e seguenti.

(4) *Report of the Commissioners on Naval and Military Promotion*, 26 th. March, 1840.

(5) *Report of Commissioners on Promotions in the Army*, *Parl. P.*, 1854, n. 1802: nell'ampio *Report on Sale and Purchase of Army Commissions* *Parl. P.*, 1846, sess. II, n. 2267. Un ragguaglio circostanziato si trova nel *Report on Military Organization* del 1860, pag. 6 e 69 a 71.

cetto che i posti d'ufficiale fossero, in Inghilterra, una specie di monopolio. La prima nomina degli ufficiali di linea dipendeva assolutamente dal Comando generale. Questi posti non erano aperti semplicemente alla *Gentry* nel più ampio significato della parola, ma altresì alle classi medie, i cui figli scelgono d'ordinario le vocazioni più lucrose. La nomina del figlio di un artigiano che abbia una certa coltura non si ha per sconveniente. Una ricca nobiltà, politicamente potente, nei posti d'ufficiale di reggimento è meno esclusiva di quello che soglia essere una nobiltà più piccola e povera. Predominano fortemente, tra gli ufficiali di linea, le famiglie dei veterani della guerra francese i *Napiers*, i *Hills*, i *Beresfords*, i *Somersets*, i *Goughs*, i *Packs*, i *Coles*, i *Crokers*, i loro figli, cugini e parenti fino al 6° e 7° grado. Speciali esigenze hanno i reggimenti della Guardia a piedi, i cui ufficiali appartengono, secondo il concetto inglese, alle "migliori", famiglie e che hanno ordinariamente la coltura superiore della nobiltà inglese, una coltura ginnasiale in *Eton* o *Harrow*, perfino studii universitarii ed i gradi accademici (1).

I difetti pratici del sistema di compra dei gradi d'ufficiale stavano, quindi, non tanto nel nepotismo che, sotto il governo parlamentare di partito senza il sistema dell'acquisto dei gradi, avrebbe avuto una influenza peggiore; il difetto principale consisteva piuttosto nella deficiente coltura militare del corpo degli ufficiali. Predominava finora, in Inghilterra, il concetto abbastanza antico sul continente, che un ufficiale di cavalleria debba soltanto cavalcare, un ufficiale di fanteria debba dirigere una marcia; ed ambedue si istruiscano durante il servizio. Non si esigeva, quindi, una coltura superiore. L'esame di alfiere, introdotto fin dall'anno 1849, prescindendo dal corpo dei cadetti, come molti esami in Inghilterra, era una *Show Examination*. Anche nel corso della carriera la coltura superiore militare era una cosa secondaria; la posizione sociale ed il servizio meccanico costituivano la parte essenziale. Il corpo degli ufficiali contiene da una parte dei nobili, i quali da principio non avevano che l'intento di passare la loro gioventù in una occupazione conforme al loro stato, per occupare più tardi, mercè i loro averi, l'ufficio di giudici di pace o entrare in Parlamento, — dall'altra parte una classe superiore, che cerca una stabile occupazione e deve essere messa subito dopo la prima classe. Per tutti una promozione eccezionale dipende più dai legami di famiglia e dai mezzi pecuniarii che dalle

(1) [Nel 1872, a Sandhurst su 330 *Gentlemen Cadets*, 172 erano figli di ufficiali, 43 di prelati, giudici, avvocati, medici, 23 di impiegati, 87 di *Private Gentlemen*, 5 di *Lords*. — Nel 1890 a Woolwich su 274, 141 erano figli d'ufficiali, 44 di esercenti professioni liberali, 26 di funzionarii, 60 di *Priv. Gentl.*, 3 di *Lords*. — "I nostri ufficiali, oggi come davanti l'acquisto dei gradi appartengono sempre alle classi che fecero la forza dell'Inghilterra". *WOLSELEY. Reign of Q. Vict.*, I. 166. Anche *LECLERC* constata d'altronde, che Tom Atkins (il soldato inglese) preferisce servire sotto capi scelti della buona società].

cognizioni militari e dai meriti. Al tempo della guerra con la Francia era bensì sorto un meschino Istituto per la coltura degli ufficiali dello Stato Maggiore generale, ma questo non doveva mai diventare veramente efficace. Nell'esercito della Crimea, di 116 *Staff Officers*, 7 soltanto avevano subito un esame nella scuola di guerra, mentre di 98 promozioni in questo esercito 67 toccavano allo Stato maggiore, nel quale i nomi delle famiglie dei Wellesleys, Windhams, Aireys, Colbournes, Doyles, Packenhams, Wetheralls ecc. predominavano in una misura, che non poteva essere che effetto dell'influenza delle grandi famiglie nell'esercito. In tutto il sistema, la tendenza a sviluppare la capacità intellettuale dell'ufficiale era diventata la parte secondaria, mentre l'acquisto, l'anzianità ed i legami di famiglia si erano compenetrati gli uni negli altri così strettamente, che era difficile poter biasimare separatamente un'ingiustizia. Come sempre, di fronte a questo biasimo vennero posti due o tre casi di promozioni straordinarie per merito, insufficienti però a tener desta, in questa casta, come tale, una certa emulazione. La lunga e continuata illusione dell'Inghilterra a questo proposito si fondava sulle campagne di Wellington, il quale aveva immensi mezzi pecuniarii e il tempo di crearsi il suo esercito come un condottiero di genio. I rapidi avanzamenti dei gradi inferiori ricolmavano però ad esuberanza i gradi superiori, nei quali il tenente colonnello comunemente si ritirava quando il suo servizio e la sua esperienza potevano riescire utili al Comando superiore.

L'ultima radice di queste relazioni era e rimase il concetto fondamentale del governo parlamentare di partito, per il quale la stessa presenza dell'esercito era stata argomento di una diffidenza invincibile. Mancarono, quindi, fino alla guerra di Crimea, tutti gli elementi che fanno di un esercito un organismo vitale ed armonico, stabili brigate e divisioni, un vero Stato Maggiore generale, un treno per pontoni e ponti, un treno-bagagli, un ospedale militare da campo, un corpo d'ambulanza: mancavano perfino, per la maggior parte, i materiali necessari. Il generalato era organizzato per un'arma soltanto; la fanteria, la cavalleria e l'artiglieria non erano punto abituate ad un'azione complessiva. Il cattivo uso della ripartizione del lavoro, formatosi nei lunghi periodi di pace, fu la causa principale dell'insuccesso della guerra di Crimea, malgrado l'incontrastabile bravura degli ufficiali e dei soldati. Questa mancanza d'unità, che rendeva così debole l'esercito considerato nei riguardi della tattica militare, si estendeva agli elementi più infimi. Mancava perciò la conoscenza reciproca tra ufficiale e soldato nella compagnia, nel battaglione, nel reggimento, conseguenza della differenza sociale più sopra indicata: differenza, che separava l'ufficiale dai soldati con un artificioso sistema di acquisto e di ferma. Ogni istruzione pratica dei soldati incombeva ai sotto ufficiali. Le istruzioni passavano dall'*Adjutant* e dal sergente ai *Drill-Corporals*. La pulitura delle armi e delle uniformi i soldati la

imparavano dal sergente armaiuolo. Solo alle parate sentivano la voce dei loro ufficiali, ovvero nella rapida revisione delle camerate, delle scuole reggimentali o degli ospitali, con la solita domanda: Che c'è da lamentare? (*Any complaints here?*). Perfino il capitano conosceva il carattere de' suoi soldati soltanto dalle statistiche penali. La fredda distinzione, penetrata in tutti questi rapporti dall'alto in basso, aveva per conseguenza, che, nei disagi di una campagna, mancavano l'interessamento reciproco e l'accordo e l'attaccamento. Com'è evidente, adunque, dopo le esperienze della guerra di Crimea, si fa strada la pretesa di avere capitani, i quali non soltanto tengano il loro posto davanti al nemico ed esaminino alla parata i bottoni e gli arnesi di cuoio, ma conoscano i loro soldati, abbiano un cuore per essi, abbiano cura del loro mantenimento e della loro salute, sappiano trattare tanto i singoli soldati quanto tutto ciò che è loro affidato; di avere, altresì, colonnelli i quali sieno a cognizione di tutto e non si fidino semplicemente dei loro aiutanti e dei loro segretarii militari; di avere generali, che sappiano realmente dirigere una brigata ed una divisione. Ma tutto ciò era forse possibile mantenendo il sistema fondamentale del *Mutiny Bill* e dell'acquisto dei gradi? (1).

(1) [Troppo ci dilungheremmo a riferire i giudizi che, specie negli ultimi anni, furono pronunciati sul valore militare e civile dell'esercito britannico. L' *Harpers New Monthly magaz.*, del febbraio 1890 pubblicò un notevole studio del generale WOLSKLEY che vorrei riferire per intero. — Un altro studio molto importante sull'*armée anglaise en 1889* fu pubblicato nella *Revue militaire de l'étranger*, 1889 II, 193-212; 290-300; 341-354; 449-460; 618-636; 1890 I, 33-53; 539-552; 658-686. Si veda anche il Rapporto della commissione d'inchiesta del 1884 sull'ordinamento e le spese dell'esercito dell'India nel 1884. *Parl. Pap.*, 1885.

[Tra gli scritti più recenti noto uno studio di A. VÉUGLAIRE, che scrive nella *Bibl. Un. et R. Suisse*, maggio 1894. " Il contratto fra lo Stato e le reclute vale soltanto se le clausole ne sono osservate, e le condizioni vincolano i Comandanti al pari dei subordinati. Non ci vorrebbe di meglio per rendere precaria la disciplina specie in un paese che ha così alto il rispetto della libertà individuale ... Non sono rare le ribellioni nelle file dell'esercito inglese, e le dispersioni sono endemiche. Il comandante dispone di materiali di rifiuto; ma affrettiamoci a dire che ne trae il miglior partito possibile, e che nessun esercito europeo varrebbe l'inglese se fosse arruolato alla stessa maniera. — Prima della guerra di Crimea, eccetto l'opera di BRACK sulla cavalleria e di JONES sulle piccole operazioni di guerra non c'era in Inghilterra un libro di tattica. *Times*, 12 nov. 1889.

[Nel 1890 il *Secr. of War* riunì alcuni ufficiali e propose loro la scelta tra vari tipi di fucili a ripetizione. Gli ufficiali, riconoscendo di non aver sufficiente competenza, chiesero di associarsi uno specialista civile e scelsero un fabbricatore d'armi. Questi trovò tutti i modelli cattivi, e buono solo... il suo, che fu adottato. Ma quando se ne costrussero 15.000, non servirono. *Times*, 6 dec. 1890.

[Per servire come ufficiale nell'esercito inglese non basta la paga: le prodigalità degli ufficiali inglesi sono leggendarie: la Commissione d'inchiesta del 1891 deplora che a Sandhurst sia permesso il giuoco del *polo*.

§ 69.

B. II. d. Istruzione militare.
Scuola di guerra. — Collegio dei cadetti.

Lo smembramento dell'amministrazione militare inglese e la sua posizione precaria mercè il *Mutiny Act* annuale influivano sfavorevolmente anche sull'istruzione militare. Fino agli ultimi tempi, eccettuata la scuola d'artiglieria istituita precedentemente (§ 72), una coltura superiore del corpo degli ufficiali nelle scienze militari fu ritenuta come qualche cosa di secondario, in parte riguardo al pratico servizio militare nelle Colonie, in parte riguardo al servizio generale, corrispondentemente all'esagerato apprezzamento dell'empirismo nella vita inglese in generale. Soltanto al principio del secolo fu istituito a Sandhurst il collegio dei cadetti, e solo nel corso degli ultimi anni furono allargate, mercè regolamenti e concessioni parlamentari, le istituzioni seguenti, poste sotto una direzione centrale in virtù di un *Council of Military Education*.

I. La *Military Academy* di Woolwich, che, nel bilancio occupa il primo posto sarà esaminata in un paragrafo successivo quale parte dell'ordinamento dell'artiglieria (1).

II. Il *Royal Staff College* è la denominazione recente del dipartimento superiore dell'Istituto di Sandhurst. Il *Military College* di Sandhurst venne fondato nel 1799 ed ottenne la sua recente costituzione fin dall'anno 1808. L'istituzione comprendeva, contemporaneamente, una scuola di guerra, *senior department*, ed un collegio per i cadetti, *junior department* (vedi più sotto III). Nella scuola di guerra viene accolto un numero ristretto di ufficiali dell'esercito regolare. Si esigono per l'ammissione: tre anni di servizio in un reggimento all'estero, quattro anni di servizio all'interno, un attestato del comandante del reggimento sulla condotta e sulla capacità pratica dell'uffi-

(1) Il prezzo d'acquisto delle patenti in 7.995.067 Ls. è nei *Parl. P.*, 1871, XXXIX, 69, 75, 675, dove è trattata la questione se e quanto si deva tener conto dell'aumento del prezzo d'acquisto in seguito alle consuete spese di commissione e alle altre spese secondarie. Si vedano inoltre le ordinanze reali per l'abolizione di tutti i precedenti regolamenti dal 1° nov. 1871, *Parl. P.*, 1871, XII, 1, XXXIX, 681; il regolamento per l'esecuzione del *Regimental Exchange Act*, 1875, XLIII, 679. — Si vedano, d'altronde, pel ristabilimento di un sistema normale per gli esami le nomine, le promozioni e la posizione a riposo degli ufficiali: la relazione della Commissione ministeriale del 1872, *Parl. Pap.*, vol. XXXVII, 386 e seguenti; il regolamento per le prime nomine e per gli esami del 1872, *id. id.*, XXXVII, 509; il rapporto della Commissione reale sulle promozioni nell'esercito, *id.* 1876, XV, 77; il regolamento generale, concernente le nomine, le promozioni e la posizione a riposo degli ufficiali dell'esercito combattente del 1877, *id.*, 1877 vol. I, 523, 567, 595.

ziale, un esame sulla capacità, e l'approvazione della Regina dietro proposta del Comando generale. Il corso degli studi comprendeva la matematica, le fortificazioni, l'artiglieria, disegni di progetti, l'agrimensura e la cognizione delle lingue allo scopo di preparare gli ufficiali dello Stato Maggiore generale ed i futuri comandanti dei reggimenti. Ma gli studi erano ancora abbastanza manchevoli, e non comprendevano mai la tattica e la strategia. La frequentazione nella scuola di guerra era scarsa, perchè la promozione allo Stato Maggiore si fondava su altre considerazioni e gli ufficiali, istruiti nella scuola di guerra, non trovavano al reggimento nè allo Stato Maggiore generale alcuna stima, nè alcuna speciale considerazione. — Le esperienze della guerra di Crimea determinarono, nell'autunno del 1856, il Comando generale ad un ampliamento dell'Istituto esistente, che deve offrire un corso d'istruzione per 50 aspiranti allo Stato maggiore generale. Corrispondentemente a ciò è stato aumentato il personale amministrativo ed il personale insegnante (1).

[Il corso degli studi si compie in due anni. Vi prendono parte ufficiali inferiori di ogni arma ammessivi in seguito ad esame di concorso; gli ufficiali allievi che superano l'esame finale della scuola vengono mandati ad Aldershot a prestar servizio presso le truppe di altra arma per due mesi in ciascuna].

III. *Military College* è la denominazione attuale del dipartimento dei cadetti, *Junior Department*, di Sandhurst (2). Esso era calcolato, alla sua fondazione, per 180 *gentlemen*, ai quali doveva essere procurata presso a poco quell'istruzione che si usa impartire in Inghilterra ai giovani delle classi superiori. Vengono ammessi i figli degli ufficiali distinti dell'esercito di terra e di mare i quali sieno diventati invalidi al campo o sieno morti ed abbiano lasciato le loro famiglie in povertà. L'età d'ammissione è dai 13 ai 15 anni. I cadetti ricevono un soldo giornaliero di 2 s. 6 d., che viene impiegato per il loro mantenimento.

(1) Notizie molto circostanziate sul *Sandhurst College* al suo tempo si trovano in DUFIN, *Voyage en Angleterre*, vol. II, 53 e seguito; sulla costituzione successiva nel *Report on Military Colleges Sandhurst*, Parl. P., 1854-55, n. 317 e nel *Report of Commissioners to consider the best mode of reorganising the Officers for the Scientific Corps*, 1857. — Sull'*Adiscombe Military College* per l'esercito delle Indie Orientali, confronta il *Report Parl. P.*, 1859, sess. I, n. 209. — Il bilancio del *Collège di Sandhurst*, pel 1880-81, comprende: il *Commandant* (800 Ls.), 5 professori di scienze militari (500-600 Ls. quale aggiunta alla paga reggimentale), 5 professori di lingua (350 Ls.). La spesa complessiva è di 8663 Ls.; *Parl. P.*, XLI, pag. 68 e seg. — [Lo *Staff College*, nel bilancio del 1862-92 (voto 11. D.) ha un comandante con 1000 Ls., indennità e alloggio, 9 professori con 350-550 Ls., ecc., con una spesa di 8305 Ls.].

(2) [La scuola di Sandhurst fu creata nel 1858 dopo la guerra di Crimea, riordinata nel 1874, e successivamente quasi tutti gli anni modificata, specie nel 1881, 1883, 1886. Da ultimo il numero degli allievi aumentò d'un terzo, e gli esami vennero resi più seri e scientifici, secondo la proposta del generale Wolseley ed altri. — WOLSELEY, *The soldiers pocket books*, London 1886, p. 126; "Revue militaire de l'étr.", 1874, n. 183, 203; 1886, 2, p. 720-729].

Vengono accettati altresì i figli degli ufficiali in attività di servizio verso il pagamento di una somma determinata dai regolamenti a seconda del grado del padre; vengono accettati anche i figli di famiglie rispettabili, ma soltanto verso pagamento della pensione completa.

[Il collegio militare è una scuola di reclutamento di secondi tenenti di fanteria, di cavalleria e contabili. Il numero degli allievi varia ogni anno a seconda delle esigenze del servizio, e viene notificato al pubblico quattro mesi prima dell'epoca stabilita per l'ammissione. La durata del corso è di nove mesi, dal 15 febbraio al 15 luglio e dal 1° settembre al 15 dicembre] (1).

IV. Un carattere essenzialmente diverso hanno le Scuole reggimentali, *Army Schools*, destinate all'educazione dei soldati mercè l'istruzione elementare, fondate in origine in forma molto lodevole col concorso spontaneo del corpo degli ufficiali. Esse hanno esercitato, al pari delle piccole biblioteche fondate per concorso spontaneo, una azione poco profonda ma continuata sul rozzo materiale di questi soldati. L'amministrazione dello Stato se ne è assunta ormai la direzione suprema ed il Parlamento approva i fondi con cui vengono forniti 3 *Assistant Inspectors*, 7 Sotto-ispettori, da 4 a 500 maestri e maestre e vengono sostenute le spese secondarie.

[Le scuole dell'esercito si dividono in *Scuole di presidio* e *Scuole reggimentali*. Le scuole di presidio comprendono: le *scuole per adulti*, alle quali intervengono graduati (eccettuati i *Warrant Officers*), soldati e ragazzi (*boys*) arruolati; le *scuole per adolescenti*, alle quali intervengono fino all'età di 14 anni i figli di militari (ufficiali e truppa). È fatta facoltà di istituire presso le scuole di presidio una classe speciale (*special class*) per dar modo ai graduati ed ai soldati aspiranti all'avanzamento di acquistare anche una coltura più elevata. Le scuole reggimentali comprendono: le *scuole infantili*, i cui alunni ed alunne cessano di farne parte all'età di 8 anni; le *scuole di cucito*

(1) Il *Military College* (Collegio dei Cadetti) comprende nel bilancio 1880-81 (pagina 68) nel ramo militare: 1 *Governor* (1500 Ls. e 1000 Ls. quale colonnello di fanteria), 1 *Commandant and Secretary* (923 Ls.), 1 cappellano ed un cappellano cattolico di servizio, 1 *Adjutant*, 2 medici, 1 maestro d'equitazione. Nell'*Educational Branche*, 3 professori delle scienze militari (450 a 500 Ls. di soprassoldo), 25 ufficiali d'istruzione (350 Ls. di soprassoldo): spesa complessiva 40.980 Ls. Relativamente al personale confronta l'*Army List*, pag. 45, 47.

[Il *R. Military College*, nel bilancio del 1892-93 (voto 11 C.) ha un governatore con 1500 Ls., un vicegov. con 600 Ls., due cappellani, un *Quartermaster*, un medico, un medico assistente, e 24 professori militari alloggiati in quartiere con un soprassoldo di 350-500 Ls. La spesa complessiva è di 43.635 Ls.].

[Uscito da Sandhurst, il sottotenente è mandato al reggimento, dove l'*Adjutant* è specialmente incaricato di completare per due anni la sua educazione militare; alla fine il colonnello lo esamina, e se la prova riesce soddisfacente lo dichiara *istruito*.

[Nella loro relazione del 1891 gli ispettori condannano questo corso di 9 mesi e ne domandano almeno 18 per poter fare un discreto ufficiale].

[(*sowing schools*), per fanciulli d'ambo i sessi di età superiore ai 4 anni. Nelle scuole dell'esercito l'istruzione è impartita da maestri (*school-masters*) che sono sott'ufficiali a brevetto e da maestre (*school-mistresses*). Non esistono nei corpi scuole per analfabeti. Tutti i comandanti di corpo hanno l'obbligo di stimolare i soldati a frequentare le scuole di presidio.

[Le librerie di presidio per la truppa e le sale di ricreazione sono mantenute con sussidi dello Stato ai quali si aggiungono particolari contribuzioni trimestrali obbligatorie in ragione di 5 scellini per ogni compagnia, squadrone o batteria. Tutti gli ufficiali possono valersi di queste librerie contro pagamento mensile di 1 scellino (1).

[Alle scuole militari sono connessi, sebbene abbiano prevalente carattere di istituti di beneficenza, il *Military Asylum* di Chelsea e la *R. Hibernian School* di Dublino] (2).

(1) Le scuole reggimentali e quelle di guarnigione comprendono, nel bilancio del 1880-81: 1 *Inspector of Army Schools* (600 Ls. di soprassoldo), 15 *Inspectors and Sub-Inspectors*, 175 maestri di scuola militare, 167 maestre di scuola militare. I sussidii per le biblioteche delle compagnie sommano a 4405 Ls.; la spesa complessiva a 40.109 Ls.

[Le *regimental and garrison School and Libraries* nel bilancio del 1892-98 hanno 14 ispettori a 10 sc. 6 d. - 16 sc. 6 d. al giorno; 201 maestri, 205 maestre a 30-44 Ls. l'anno, ecc. ecc., e costano complessivamente 41.787 Ls. — Voto 11. E, *Parl. Pap.*, XLIX, pag. 78.

[Con un'ordinanza generale del 1° dic. 1887 il comandante in capo modificò completamente il sistema d'insegnamento in vigore sino ad ora nel corpo di truppa. Vennero abrogate le prescrizioni formulate nel Regolamento speciale delle scuole reggimentali e nel titolo IX dei *Regulation and Orders for the Army*. Dal 1° gennaio 1888 l'assistenza ai corpi cessò d'essere obbligatoria per i soldati, ma i capi di corpo devono usare di tutta la loro influenza per indurre gli uomini loro soggetti ad ottenere il certificato di studi necessario per l'avanzamento. Il che si poté fare per i progressi generali dell'educazione popolare. Secondo il *General Return for the British Army for the year 1891* (*Parl. Papers*, 6722, vol. L, 1892, pag. 94 (200) e seg.) si hanno i seguenti progressi per ogni 1000 uomini computati al 1° gennaio di ciascun anno:

	1873	1880	1889
Analfabeti	60	42	19
Solo leggere	54	40	22
Leggere e scrivere .	560	842	105
Educazione superiore	326	576	854

[Gli analfabeti da 10.724 nel 1873 scemarono a 3814 nel 1889; e quelli che hanno un'istruzione superiore al semplice leggere e scrivere da 58.179 aumentarono a 170.522].

(2) Il collegio per gli orfani dei militari (per 550 ragazzi) comprende, nel ramo militare, 1 *Commandant* (800 Ls. di soprassoldo), 1 *Adjutant*, 1 *Quartermaster*, un medico e un cappellano; nell'*Educational Branch*, 2 maestri principali (250 a 350 Ls.) colla spesa complessiva di 11.743 Ls. — L'*Hibernian Military School*, fondata in Irlanda per 410 ragazzi, ha un bilancio speciale con 9404 Ls. di spesa complessiva.

[Il *R. Military Asylum* di Chelsea, con 550 alunni, che figura in parte sul

V. Quale scuola per il perfezionamento dei medici militari v'è a Netley l'*Army Medical School*, scarsamente frequentata (1).

VI. [L'autore non enumera tutte le scuole. Oltre a quelle di artiglieria (Woolwich), del genio (Chatam), di tiro per l'artiglieria (Shoeburyness), di cui si parlerà innanzi, si hanno:

Scuola normale di tiro per la fanteria a Hythe (bilancio 1892-93, voto 1, N. per 6082 Ls.).

Scuola di veterinaria militare ad Aldershot (id., voto 1, K, per 2600 Ls.).

Scuola di musica a Honnslow, Knenner Hall (id., voto 11, J, per 2124 Ls.).

Regio istituto dei servizi uniti (esercito e marina) a Londra mantenuto dagli ufficiali, con un annuo sussidio di 300 Ls. dal Ministero della guerra e 300 Ls. dell'Ammiragliato.

Corsi d'istruzione per ufficiali ad Aldershot, Chatam, Woolwich, Londra, Dublino e nelle 16 sedi dei comandi territoriali.

Corsi d'istruzione speciale di ginnastica (*gymnastic*), telegrafia ottica (*sch. of signalling*) e cucina (*cookery*) ad Aldershot, e scuole di equitazione per cavalleria e artiglieria].

VII. Gli affari riguardanti l'istruzione militare e gli esami sono ora vigilati da un *Council of Military Education*, che è presieduto dal *Commander in Chief* e composto di un generale quale direttore e di 6 membri. A questo Consiglio sono subordinati: la scuola d'artiglieria, il *Military College* di Sandhurst, le scuole di reggimento e di guarnigione, il collegio degli orfani dei militari e gli istituti secondarii; altrettanto si dica della Commissione per gli esami d'ammissione nell'esercito (2). Il comando generale, fin dai tempi della guerra di Crimea, applicava la massima di non conferire più nessuna

bilancio dei servizi civili (*suel and furniture*), ha nel bilancio del 1892-93 un comandante a 450 Ls., un *quartermaster* a 310, un medico a 515, un cappellano a 365, 5 professori a 300-500 Ls., s'intende sempre di soprassoldo, con una spesa complessiva di 10.185 Ls. — Voto 11 F, loc. cit, pag. 74.

[La *R. Hibernian Military School*, con 410 alunni, nel bilancio del 1891-92 ha un comandante a 450 Ls., un ufficiale medico a 652, tre cappellani (anglicano, cattolico e presbiteriano), professori, docenti, ecc., con una spesa totale di 8942 Ls. — Ivi, voto 11 G, pag. 75].

(1) Quale Istituto speciale, l'*Army Medical School* è iscritta nel bilancio con 4 professori di medicina (850 Ls.), 4 assistenti, 1 *Secretary*: 6051 Ls. di spesa complessiva (vedi sopra § 61).

[La scuola medica militare di Netley fu argomento negli ultimi anni di vivissime cure. Nel bilancio del 1892-93 costa 7084 Ls. con 4 professori a 700-850 Ls., un segretario a 300 Ls., 4 ufficiali medici, ecc. — Ivi, voto 11, I, p. 76].

(2) Nel bilancio, *Vote 14*, è iscritta la direzione generale con 1 *Director General* (1456 Ls.), 1 *Assistant Director* (780 Ls.); remunerazioni degli esaminatori 2910 Ls. = 5428 Ls. di spese complessive.

[Nel 1892-93: un direttore a 1500 Ls., un vice-direttore a 800 Ls., un *deputy vicedir.* a 700 Ls., un direttore della scuola d'armi a 800 Ls., un *quartermaster* a 210 Ls., otto segretari a 4-10 sc. il giorno, in tutto 7808 Ls., comprese 3000 Ls. per propine ad esaminatori. — Ivi, voto 11, A, pag. 69].

prima nomina (*First Commission*) nell'esercito senza un esame. L'istituzione di queste commissioni venne regolata esclusivamente mercè regolamenti amministrativi, come condizione dalla quale il comando generale faceva dipendere il suo diritto di conferimento. La norma degli esami venne stabilita a seconda del parere del *Council*; ma, negli ultimi anni, cotesta norma dovette essere messa da parte per difetto di aspiranti ufficiali. Dopo la guerra di Crimea venne conferita al *Council* una più vasta cerchia d'azione in seguito ai replicati consigli della Commissione, ad un *Report on Army Examinations* del 1857, al *Papers on Army Examinations*, del 1860, ma specialmente in seguito alle discussioni di una *Royal Commission on the State of Military Education* del 1870 (1), in conseguenza di cui il Consiglio militare d'istruzione ha presentato, di quando in quando, le sue relazioni generali (2). Di pari passo con questi miglioramenti procedeva l'istituzione degli esami per gli ufficiali per tutte le prime nomine nell'esercito, dapprima con regolamenti ministeriali, poscia in virtù degli *Orders in Council* del 18 dicembre 1875 e 12 febbraio 1876, con cui è stato effettuato il sistema dell'esame preliminare anche per l'ammissione ai superiori Istituti educativi militari.

APPENDICE. *Consiglio dell'educazione militare. Esami.* — Anche il *Council of Military Education* e gli esami ufficiali furono argomento di molteplici discussioni. Il *Council* comprendeva precedentemente il feldmaresciallo *Commander in Chief*, quale Presidente *ex officio*, un *Major General* quale vice-presidente (con 1000 Ls. di soprassoldo), un *Major General* quale membro (600 Ls. di soprassoldo), un membro civile (600 Ls. di soprassoldo), un tenente colonnello (431 Ls. di soprassoldo), un capitano (600 Ls. di soprassoldo); un capitano fungeva da *Secretary* (400 Ls. di soprassoldo). Quale membro civile venne assunto un canonico, l'on. Mosely molto versato negli affari amministrativi. Vi si aggiungono: 8 *Clerks*, colla spesa complessiva di 8053 Ls. (3).

L'istruzione militare venne promossa dalla guerra di Crimea, dopo la quale furono imitate le Accademie militari e le scuole di guerra del Continente (4). L'esenzione dagli esami era, ad un tempo, una concessione all'opinione pubblica, la quale si opponeva sempre più gagliardamente contro l'arbitrio nell'accettazione degli aspiranti ai posti di ufficiali (5). Contro l'argomentazione antiquata, che il duca di Wellington avrebbe sostenuto a stento gli esami di alfiere, replicava Palmerston: che le qualità, che fanno un generale, sono asso-

(1) Vol. XXIV, 1.

(2) 1873, XVIII, 47, 1876, XV, 11 e seguenti.

(3) Sulla composizione successiva e sui rapporti giurisdizionali (*Report-Verhältnisse*) del *Council*, confronta il *Report on Military Organisation*, pag. 28.

(4) *Report.*, 1856, n. 406.

(5) Uno specchio delle ordinanze e dei regolamenti vigenti in quel tempo per il *Council of Military Education*, si trova nei *Parl. P.*, 1860, LIII, 549.

lutamente innate ed occorre maggiore ingegno all'uomo di Stato che al generale; che i geni, ordinariamente, non sorgono a caso e ad ogni modo anche ad un genio non nuoce frequentare la scuola come gli altri uomini. — L'esigenza d'un esame speciale per l'alfiere venne da allora in poi mantenuta nelle *Horse Guards*, e formata a tale uopo una commissione mista di civili e militari. Ma il timore degli esami si faceva tosto sentire; specialmente gli aspiranti al posto di ufficiale di cavalleria si mostravano avversi a tale esigenza. In seguito al difetto di ufficiali, il Comando generale si vide obbligato a mettere ancor più da banda le lievi esigenze di questo esame meccanico. Nel *Report on Military Organisation* del 1860 il duca di Cambridge ed il generale Peel suggeriscono un corso preparatorio in una *Military Academy* o in un *Military College*, quindi il collegio dei cadetti, nei quali sono da accogliere i giovani dal 17° anno in su, verso un tenue pagamento. Da uomini competenti venne confermato, che gli aspiranti ufficiali, i quali abbiano sostenuto un regolare corso ginnasiale, si comportano ottimamente nell'esercito (1). D'altra parte si fece notare che tutti gli esami militari sono abbastanza superflui, che specialmente gli esami di concorso degli ufficiali di artiglieria e del genio non diedero risultato praticamente buono (2). Sembra che si fosse d'accordo sul fatto, che per i posti di ufficiale sarebbe opportuno soltanto un esame di qualifica, non un esame di concorso, e che la prima ammissione soltanto, non la promozione degli ufficiali di fanteria e di cavalleria, si dovesse far dipendere da un esame. In questo senso si è adottato successivamente e in modo uniforme, dopo l'abolizione del sistema d'acquisto delle patenti d'ufficiale, il sistema degli esami per tutte le prime nomine nell'esercito, e ciò mediante gli *Orders in Council* del 1875-76, in relazione a quanto avveniva nella riforma del servizio civile (3).

III. L'antico ufficio d'artiglieria — Artiglieria e genio.

§ 70.

B. III. a. L'ufficio dell'antico "Master General of the Ordnance".

Le formazioni speciali di cui ci proponiamo di parlare in questa sezione abbisognano d'una trattazione distinta per lo sviluppo particolare del loro diritto amministrativo.

(1) *Index*, pag. 34.

(2) Testimonianza del Capo Sir. J. F. Burgoyne, *Index*, pag. 34.

(3) [Si veda quanto è detto al § 29. — Nel 1894 è stato abolito l'*Army preliminary exam.* cioè l'esame d'ammissibilità, restando soltanto l'esame d'ammissione per le scuole di Sandhurst e Woolwich].

Sotto il nome di *Ordnance* esisteva ab antico un'amministrazione centrale per il materiale da guerra, per gli affari dell'artiglieria e per i servizii a questi connessi. Non era senza importanza che, accanto alla posizione precaria dell'esercito di fronte all'annuale *Mutiny Act*, certe parti principali e propriamente il materiale da guerra e le armi speciali fossero invece ordinate per legge. L'ordinamento dell'*Ordnance* si fondava, in parte sulle antiche consuetudini amministrative (*common law*), e ciò, unitamente alle molteplici esigenze del possesso fondiario, diede occasione a regolare con atti parlamentari i singoli rapporti, come il titolo di possesso dei beni stabili in virtù dello statuto del primo e secondo anno del Regno di Giorgio IV, c. 69 (1); la legittimazione per l'indirizzo di certe accuse, come pure singole parti delle disposizioni d'ufficio, cogli statuti del secondo e terzo anno del regno di Guglielmo IV, capo 25 del quinto e sesto anno del regno di Vittoria, capo 94 ecc. (2).

Il capo di quest'amministrazione, *Master General of the Ordnance*, con allato un consiglio, era rimasto in una posizione affatto immutata fin dai tempi di Carlo II. Egli aveva frequentemente un posto nel Gabinetto, i membri del Consiglio avevano un seggio in Parlamento, cosicchè l'autorità mutava col Ministero. Le funzioni civili e militari, anche quando nell'esercito erano divise tra il segretario della guerra ed il *Commander in Chief*, qui erano riunite. Il generale dell'artiglieria era contemporaneamente *Colonel in Chief* dell'artiglieria e del genio. Quale capo militare provvedeva personalmente alle nomine, alla disciplina ed all'uso dell'artiglieria e del corpo del genio; negli altri affari, gli stava d'accanto il Consiglio, precisamente come il segretario della guerra ed altri dipartimenti al *Commander in Chief*.

Il ramo civile formava un consiglio, composto del generalissimo dell'artiglieria, del *Surveyor General*, del *Clerk of the Ordnance* e del *Principal Storekeeper*. Gli affari consistevano nella fornitura e nella consegna del materiale da guerra per l'esercito e per la marina, e delle provvisioni per le caserme; nella costruzione e nella manutenzione delle opere di fortificazione, delle caserme e di altri edifici militari; nella fornitura dei capi di vestiario per l'artiglieria, per la milizia e per le truppe coloniali; nella fornitura del pane, della carne, dei foraggi, del combustibile e dell'illuminazione per una gran parte dell'esercito nelle caserme; nella fornitura del materiale per le carceri militari, per i constabili irlandesi, per le truppe delle Indie Orientali e via dicendo (3).

(1) [Revocato dal 5 e 6 Vitt., c. 94, sess. 1 e dallo *Stat. Law. Rev. Act* dal 1874].

(2) [Ambedue modificati in parte come alla nota precedente].

(3) Il *Clerk of the Ordnance* preparava i bilanci annuali e doveva difenderli in Parlamento. Il generale dell'artiglieria prendeva di rado parte alle sedute: firmava, però, i progetti (*Minutes*) ed era il capo "responsabile" del dipartimento in generale.

Quale ramo militare, il generale dell'artiglieria dirigeva personalmente l'artiglieria e il corpo del genio, la scuola d'artiglieria e gli affari del treno, comprese le nomine, la disciplina e l'impiego delle truppe, analogamente al *Commander in Chief*, col diritto di accesso personale alla Regina. Relativamente alla difesa nazionale ed alla distribuzione dell'artiglieria, egli si accordava col *Commander in Chief*; riguardo alle questioni finanziarie e politiche, col segretario della guerra (1).

Senonchè in sèguito, alla formazione di un vero Ministero della guerra nel 1854, l'ufficio d'artiglieria venne sciolto, l'ufficio del generalissimo dell'artiglieria venne abolito, il ramo civile e i suoi dipartimenti secondarii vennero uniti al Ministero della guerra, il ramo militare al Comando generale. Siccome però il precedente diritto amministrativo era in parte regolato dalla legge, parve insufficiente il semplice riordinamento col mezzo di un *Order in Council*. In virtù dello statuto del diciottesimo e diciannovesimo anno del regno di Vittoria, capo 117, fu quindi deciso " che ogni efficacia delle leggi precedenti, in ispecie lo Statuto del quinto e sesto anno del regno di Vittoria, capo 94, i poteri e l'autorità conferiti agli impiegati principali dell'ufficio dell'artiglieria, ogni titolo di proprietà delle officine d'artiglieria, caserme ecc., o che altrimenti per legge o per consuetudine erano di competenza degli impiegati superiori dell'*Ordnance*, debbano continuare nel loro pieno vigore ed essere affidati al *Secre-*

(1) Sull'ordinamento antichissimo dell'ufficio d'artiglieria, vedi GUMST, *Storia della Costituzione Inglese*, pag. 594, 696. La formazione effettuata nell'anno 1683 comprendeva 6 impiegati principali, dei quali però vennero soppressi, nel 1880, il *Lieutenant General* e il *Clerk of the Deliveries*. Il generalissimo dell'artiglieria interveniva di rado nel ramo civile, sebbene ne fosse il vero capo e fosse vincolato all'assenso del Consiglio solo in quanto riguardava i pagamenti. La sua amministrazione militare era, però, giudicata difettosa, tanto più quando l'ufficio di generale d'artiglieria venne occupato tenendo conto dei partiti. Il ramo civile diventò pesante, in forza d'un accentramento eccessivo in un corpo di 180 *Clerks* e della divisione alquanto confusa degli affari col Commissariato. Speciali prospetti sul meccanismo d'ufficio si trovano nel *Report on Public Offices*, pag. 278 a 310. Il dipartimento del *Secretary* soltanto si divide in 6 sezioni; il dipartimento della tesoreria e della contabilità, sotto il *Clerk of the Ordnance*, in 5 rami; lo *Store Account Office* in una sezione dei materiali ed in un'altra degli esami. — Il bilancio complessivo dell'*Ordnance*, dal quale risulta altresì evidente l'ambito degli affari, comprendeva al tempo della fusione: le spese del personale per 19.266 soldati, 902.817 Ls.; provvisioni, fabbisogno per le caserme, mantelli e via dicendo, 557.176 Ls.; *Ordnance Office*, ufficio centrale 78.719 Ls.; locali per l'artiglieria in Inghilterra, 53.651 Ls.; nelle colonie, 40.401 Ls.; caserme in Inghilterra, 73.814 Ls.; nelle colonie, 64.019 Ls.; capi officina in Inghilterra, 28.727 Ls.; nelle colonie, 20.709 Ls.; paghe, 162.800 Ls.; approvvigionamenti dell'artiglieria per il servizio di terra o di mare, 639.552 Ls.; fortificazioni in Inghilterra, 217.524 Ls.; nelle colonie, 50.260 Ls.; edifici civili, 110.870 Ls.; caserme nell'interno, 238.721 Ls.; nelle colonie, 22.759 Ls.; rami scientifici 154.868 Ls.; *non effective Services*, 171.446 Ls.

tary for War „. Alcune parti secondarie vennero completate mercè lo Statuto del ventesimosecondo anno del Regno di Vittoria, capo 12. Questa legge mirava a continuare l'antico diritto amministrativo senza mutamenti di sorta. L'antico ramo civile dell'ufficio dell'artiglieria forma quindi, al presente, uffici secondarii del ministero della guerra, nel quale gli antichi dipartimenti dell'ufficio dell'artiglieria vennero inseriti senza notevoli mutamenti (1).

Quando, secondo la relazione della Commissione ministeriale del 1870, seguì la formazione sistematica del Ministero della guerra in 3 dipartimenti principali (2), questi affari costituirono la parte essenziale del II° dipartimento (economia militare ed amministrazione del materiale). Questo dipartimento venne ampliato opportunamente con l'aggiunta dell'Intendenza e di diversi affari tolti alla giurisdizione delle *Horse Guards*. Però le precedenti divisioni e sezioni dell'ufficio dell'artiglieria conservarono la loro complessiva competenza tradizionale. Le denominazioni di *Ordnance, Transport and Supplies, Artillery and Stores, Director of Contracts, of Fortifications and Works* ecc. mantennero il loro antico significato, così che il sistema amministrativo di questo dipartimento si deve considerare come la continuazione dell'antico ufficio dell'artiglieria.

1) La divisione amministrativa riguardante gli approvvigionamenti di guerra, le munizioni e le officine d'artiglieria, continua il diritto amministrativo dell'antico *Storekeeper* e del *Clerk of the Ordnance*. L'*Ordnance* comprendeva quanto concerne la fabbricazione dei cannoni, degli affusti relativi, delle casse di munizioni, delle armi piccole e della polvere da sparo, i contratti di fornitura del materiale da guerra, la custodia delle provvigioni, i regolamenti sull'uso e sull'impiego del materiale. Sotto il nome di *Ordnance Establishments* lo Stato di quell'epoca si divide all'interno in 20 distretti, nelle colonie in 43 distretti, ciascuno con uno *Storekeeper* o con impiegati analoghi. Questa amministrazione complessiva entrò nel Ministero della guerra col *Surveyor general of Ordnance* e col *Director of artillery and Stores* quali impiegati principali, con un numeroso stato maggiore di impiegati. Da questa amministrazione (*decernat*) dipendono pure, al presente, la direzione suprema delle grandi manifatture, il grande Arsenale di Woolwich con la sua fonderia di cannoni e con le sue officine; le

(1) Coll'incorporazione dell'ufficio dell'artiglieria il *Clerk of the Ordnance* venne soppresso, e gli affari generali vennero affidati ad uno dei *Permanent Under-Secretaries*. Nel bilancio del 1870 si cominciano a registrare come una continuazione dell'antico ufficio dell'artiglieria, 1 *Inspector General of Engineers and Director of Works*, 1 *Deputy Director of Works for Fortifications*, 1 *Deputy Director of Works for Barracks*, 1 *Director of Ordnance* con un assistente, 1 *Director of Stores*, 1 *Director of Contracts*, 1 *Superintendent of the Barrack Department*. Si veda il *Report on Mil. Organisation* del 1860, pag. 63. Nell'ordinamento successivo si sono effettuate molte semplificazioni.

(2) Vedi § 59, in fine, riforma del Ministero della guerra.

fabbriche d'armi di piccolo calibro di Enfield, Pimlico e Birmingham; la fabbrica di polvere a Waltham Abbey; le officine di artiglieria di Portsmouth e di Devonport — iscritte nel bilancio col seguente titolo: *Manufacturing Departments and Materials*. La conclusione dei contratti per le forniture è accentrata presentemente nel *Director of Contracts*. Il sistema delle forniture è riconosciuto come massima dell'amministrazione della guerra; unicamente per la fabbricazione della polvere, dei cannoni e delle armi piccole, è mantenuta nelle officine del governo una direzione parte esclusiva, parte concorrente (1).

2) La divisione per le fortificazioni e per le costruzioni militari dipende ora da un *Inspector general of Fortifications and Director of Works*, che, come il precedente *Inspector General of Fortifications*, non deve essere un capo militare sotto il Comando generale, bensì un impiegato civile dipendente dal ministro. Accanto a lui fungono: 1) Un sotto-direttore per le fortificazioni e per gli arsenali: 2) un sotto-direttore per le caserme, con l'assistenza di alcuni ufficiali ingegneri del genio, di alcuni architetti e di un numero considerevole di capi-officina. Per l'esecuzione di nuovi e vasti lavori di fortificazione è formato un bilancio ed una amministrazione speciali (2).

3) La sezione per l'amministrazione delle caserme, *Barrack Establishment*, comprende la manutenzione, la riparazione, il corredo

(1) La divisione per l'amministrazione dei materiali, le officine e le fabbriche d'armi, è ora iscritta nel bilancio militare per l'anno 1880-81, al *vol. 12, Supply, Manufacture and Repairs of warlike and other Stores*, per 2.252.127 Ls.

Gli allegati al bilancio specializzano le singole officine dell'interno e delle colonie. Le spese effettive (*Stores*) comprendono: acquisto e riparazione di piccole armi, di armi pesanti, polvere ecc., meccanismi, equipaggi da campo, *Accoutrements*, conto generale delle riparazioni. Il dipartimento delle manifatture comprende: 1) Il grande arsenale di Woolwich; 2) le fabbriche d'armi; 3) la regia fabbrica di polvere; 4) le officine di artiglieria in Portsmouth e Devonport. Nella parte essenziale, questi grandi stabilimenti vengono diretti immediatamente dal Ministero della guerra. — *Rep. on Mil. Organisation* del 1860, pag. 56, 57 è discussa con molta diligenza la questione sulla necessità delle officine governative (pagine 26, 60). È riconosciuto che le armi di piccolo calibro potrebbero essere provviste, nei tempi ordinari, mercè le forniture; che, tuttavia, occorre una concorrenza delle manifatture governative, per ottemperare ai bisogni nei tempi straordinari, ed anche per avere un regolatore nei prezzi da concedersi ai fornitori. Su tali manifatture vengono dati specchi annuali nell'*Annual Accounts of the several Manufacturing Establishments under the War Department*.

(2) La divisione per le fortificazioni e per le costruzioni militari si collega intimamente al precedente *Inspector General of Engineers and Director of Works* con un vice-direttore per le opere di fortificazione ed un altro vice-direttore per le caserme. Nella formazione dei dipartimenti attuali si manifestarono, in questa parte, notevoli difficoltà, che vengono esaminate per disteso dal *III Report* della Commissione ministeriale del 1870. Nel bilancio del 1880-81, questa rubrica forma il *vol. 13* per 1.034.480 Ls. A complemento della parte tecnico-militare nel ministero della guerra, sono formate ora competenti Commissioni: vedasi *Army List* del 1883, pag. 51, 52.

delle caserme, l'imbianchimento, l'illuminazione, il combustibile ed, in luogo di questi le somme relative. L'antica *Ordnance* formava a tal uopo, nell'interno, 20 distretti con 90 ispettori alle caserme; nelle colonie 36 distretti. Il titolo di possesso di questi edifici era a nome dell'*Ordnance*, in virtù dello statuto del terzo anno del Regno di Giorgio IV, capo 108 e dello statuto del quinto e sesto anno del Regno di Vittoria, capo 94; ma colla riforma del Ministero della guerra venne trasferito al *Principal Secretary of State* (1). Al presente la direzione suprema è tenuta da un *Superintendent of the Barrack Department*, sotto il quale numerosi ispettori alle caserme e sergenti continuano le precedenti forme amministrative (2).

[Nei bilanci degli ultimi anni appaiono le notevoli modificazioni seguite in questa amministrazione. Vi si riferiscono nel bilancio del 1892-93 i voti 9 e 10, così distinti:

a) *Warlike and Other Stores, Supply and Repairs*, con una spesa complessiva di 1.847.000 Ls. così divisa:

1. paghe per l'ufficio d'ispezione con un capo ispettore a 1000 Ls., 8 ispettori a 500 Ls., e 20 ispettori di varie classi secondarie, quasi tutti ufficiali incaricati di tali servizi, a 400-500 Ls. Computando gli ispettori all'estero, i sovrintendenti delle provviste generali, e gli ufficiali ed uomini addetti, si ha un totale di 109 impiegati per 138.000 Ls. L'ispezione si esercita su tutte le provviste militari e navali anche per le colonie e per l'India, per una somma complessiva annuale di 4 a 5 milioni di Ls.;

2. cannoni e carri 150.700 Ls. (nel 1891-92, 265.470 Ls.);

3. munizioni, polvere, proiettili ecc. 551.400 (nel 1891-92, 675.200 Ls.);

4. *Small arms*, compresi i salarii degli ufficiali per l'officina di riparazioni di Birmingham, 710.930 Ls.;

5. bastimenti, barche e provviste varie, 274.500 Ls.;

6. spese di equipaggiamento, 190.300 Ls.;

(1) Vedi lo Statuto del diciottesimo e diciannovesimo anno del Regno di Vittoria, capo 117, ed anche lo Statuto del ventesimo secondo anno del regno di Vittoria, capo 12.

(2) Il dipartimento secondario per l'amministrazione delle caserme comprende le spese effettive per l'ammobigliamento ed il letto, per la biancheria, per la paglia, per la pulitura, per il combustibile e l'illuminazione, le spese di servizio di tavola per i soldati, che abitano fuori delle caserme, pigioni per edifici a scopo di casermaggio. Confronta il *Report on Barrack Accommodation* 1855 ed il *Reports on Sanitary Condition of Barracks* 1863, n. 3084, 3207; 1870, n. 135).

[Con ordinanza 25 aprile 1883 fu creata una sezione di casermaggio (*Barrack-section*) che fa parte del corpo del commissariato e del treno. L'effettivo è determinato dal segretario di Stato per la guerra. Si recluta tra i sottufficiali, che hanno almeno 18 anni di servizio. — Un grande sviluppo alla costruzione di caserme si diede col *Barracks Act* del 25 luglio 1890, 53 e 54 Vitt., c. 25, che stanziò una spesa per caserme di 4.100.000 Ls., sulla quale si ebbero poi annuali relazioni].

[7. provviste per caserme, ospitali e prigionieri, 159.000 Ls.;

8. provviste per il genio, torpedini sottomarine, esperimenti e servizi vari, 60.660 Ls. (1).

b) Works, Buildings and Repairs: compresi gli stipendi dello speciale Stato maggiore del genio, 802.100 Ls. così distinte:

1. Stipendi e indennità per lo Stato maggiore del genio, con 6 *Surveyors* di 1^a classe, 14 di seconda, 37 assistenti, 10 segretari, 108 segretari militari e *Draughtsmen*, 233 *Military Foremen of Works*, ed altri segretari speciali o temporanei, in tutto 613 impiegati civili e militari, con una spesa di 92.825 Ls.;

2. Servizi telegrafici, rilievi, stazioni telegrafiche e di segnali, esperimenti del genio e dell'artiglieria, ecc., 30.000 Ls.;

3. Fortificazioni, opere nuove e riparazioni, in tre titoli, distinguendosi le opere superiori o inferiori a 1000 Ls., 206.083 Ls.;

4. Edifici per l'artiglieria, *Ordnance Store Buildings*, distinti come sopra, 81.580 Ls.;

5. Caserme, id. id., 427.451 Ls. — opere nelle quali sono compresi anche i lavori fatti nelle colonie e specificati nel bilancio (2).

Nel 1886 fu nominata una Commissione sotto la presidenza del sig. Stephen per fare una inchiesta sul sistema secondo il quale erano adottati pel servizio dell'artiglieria le varie parti del materiale da guerra e sul modo con cui questo materiale veniva acquistato. Il sistema sino allora seguito lasciava, a quanto pare, molto a desiderare e si reputavano urgenti radicali riforme. Tra altro la Commissione proponeva di ristabilire la carica di gran maestro dell'artiglieria, che sarebbe affidata per 7 anni ad un generale dotato di qualità superiori. Egli sarebbe assistito da un Consiglio, incaricato di studiare tutte le questioni relative al materiale da guerra, di sperimentare i nuovi modelli proposti e mettersi in relazione cogli inventori. Ma la Commissione non si dissimulava la difficoltà di definire nettamente le attribuzioni di questo gran mastro di fronte al segretario di Stato ed al Parlamento] (3).

§ 71.

B. III. *b. Artiglieria e Genio.*

Come coll'abolizione dell'ufficio dell'artiglieria l'amministrazione civile passava al Ministero della guerra, così il Comando generale

(1) [La spesa che sarebbe di 2.235.000 Ls. è ridotta a 388.000 coi residui attivi. *Parl. Pap.* XLIX, pag. 55-58].

(2) *Loc. cit.*, pag. 59-68.

(3) [*Parl. Pap.* 1887, vol. XXV, 207, e la grande inchiesta del 1887 sul bilancio della guerra, colle sue quattro relazioni, *ivi*, 1888, vol. VIII, IX].

dell'artiglieria e del genio passava al *Commander in Chief*. Tutti i diritti di prerogativa della Corona a ciò relativi rimasero riservati espressamente alla determinazione della Regina, e, prima ancora della pubblicazione dell'Atto Parlamentare sull'annessione dell'ufficio dell'artiglieria, il *Commander in Chief* d'allora, Visconte Hardinge, il 23 maggio del 1855, per il tramite del Ministro della guerra, ricevette un ordine di gabinetto: " di assumere sollecitamente il comando dell'artiglieria e del genio e di dirigere in tutti i rapporti gli obblighi militari e le funzioni di questo corpo „. Il lato militare è ora costituito nel modo seguente:

I. Il Comando generale continua sempre come prima nella persona del generalissimo dell'artiglieria. Il *Master general* era il capo reggimentale dell'artiglieria, e insieme *Colonel in Chief* del genio, il quale ultimo, però, era posto anche sotto il comando militare dell'Ispettore generale delle fortificazioni. Tutti questi poteri del Comando passarono al *Comander in Chief*, formando una parte delle *Horse Guards* e degli *Special Offices* dell'*Adjutant General* e del *Quartermaster General*, il cui personale venne completato con alcuni *Assistant Adjutants General* e *Quartermasters General* per le armi speciali. Indipendenti dall'amministrazione del Ministro parlamentare della guerra, sussistono, quindi, anche in questa materia, le facoltà speciali del Comando generale, cioè: le prime nomine, le promozioni regolari e tutta la disciplina secondo i punti di vista militare. Invece in tutti i domini, nei quali il Ministero della guerra conduce l'amministrazione finanziaria, giuridica ed amministrativa, anche per queste materie, vale lo stesso rapporto di concorrenza. Ne derivò il danno, che il Comando generale manca di uno speciale capo tecnico. In compenso venne formata una Commissione di membri gratuiti, sotto il titolo di *Defence Committee*, per assistere il *Commander " in the Matter of Fortifications and Armaments „* (1).

II. I soldati di artiglieria formavano, *ab antico*, un reggimento molto confuso. Al tempo della guerra con la Francia, questo così detto reggimento era composto di 1000 ufficiali e di 24.000 soldati,

(1) Il Comando generale del *Commander in Chief* pone, per massima, le armi speciali sotto un generale di fanteria o di cavalleria, ciò che viene considerato in modo evidente come un errore da un vecchio capo del genio quale Sir. J. F. Burgoyne (*Report on Military Organisation* del 1860, pag. 32). Anche l'ufficio militare dell'antico *Inspector General of Fortification* venne abolito, ed, in suo luogo, venne istituito nel ministero della guerra, un ramo civile delle costruzioni. Per l'artiglieria era mantenuto da principio, nel consolidamento, un *Director General of Artillery*, il quale doveva essere personalmente " responsabile „ per tutta l'artiglieria e per l'armamento delle fortezze, il quale venne però sottomesso al Ministero della guerra in una posizione così equivoca, che l'ufficio venne abolito nel 1858 (*Report on Military Org.* del 1860, p. XVIII, pag. 30). Il lato militare, al presente, è concentrato anche per l'artiglieria nel Comando generale, con un *Deputy Adjutant General* di artiglieria, e con l'assistenza di Commissioni competenti. Del resto, nell'ordinamento, non si trova conveniente di impiegare gli ufficiali d'arti-

con cui vennero formati dei battaglioni, composti di 8 compagnie in tempo di pace, di 10 compagnie su piede di guerra. Nella pace degli ultimi anni, prima della guerra di Crimea, il così detto reggimento d'artiglieria, composto ordinariamente di circa 450 ufficiali e 6000 uomini, venne aumentato secondo il bisogno e diviso in 9 a 14 battaglioni. Questo ordinamento venne conservato e l'artiglieria si designa ancora, nell'attuale *Army List*, col nome di " Regiment „, poichè essa viene assegnata, secondo il bisogno, alle brigate mobili ed ai riparti di truppe, quindi anche il battaglione venne di rado tenuto tutto unito. Appunto per ciò l'artiglieria non ha nessun generale inscritto nel bilancio. Il precedente generalissimo d'artiglieria era *Colonel in Chief*, l'antico *Lieutenant General of the Ordnance* era *Colonel en second*, il *Deputy Adjutant General* era capo dello stato maggiore generale, i *Colonels Commandant* comandavano dipartimenti maggiori, di guisa che, nell'ultima campagna, un colonnello aveva il comando di 5000 a 6000 uomini. Nella guerra di Crimea il " Regiment „ contava, nel 1856, 711 ufficiali, 1448 sotto-ufficiali, 19.077 soldati, 6523 cavalli. Mercè una disposizione regolamentare, fin da quel tempo si è smembrata l'artiglieria in brigate, e se ne è effettuata pure una trisezione: artiglieria a cavallo, artiglieria a piedi e artiglieria di piazza.

L'artiglieria a cavallo comprende 15 batterie da campo, 3 batterie di deposito ed una scuola di equitazione con 2 *Colonels Commandant* (Brigadiere), 6 colonnelli, 9 tenenti colonnelli; le singole batterie hanno uno stato maggiore di 1 maggiore, 1 capitano, 3 tenenti; complessivamente 122 ufficiali, 3134 soldati, 1810 cavalli.

L'artiglieria da campo comprende 39 batterie da campo e 5 batterie di deposito con 6 *Colonels Commandant*, 12 colonnelli, 24 tenenti colonnelli; le singole batterie hanno uno stato maggiore di 1 Maggiore, 1 capitano, 3 tenenti; in tutto, 285 ufficiali, 7260 soldati, 3224 cavalli.

L'artiglieria di piazza comprende 66 batterie e 5 batterie di deposito con 7 *Colonels Comandant*, 9 colonnelli, 20 tenenti colonnelli; in tutto, 393 ufficiali, 12.756 soldati, 102 cavalli.

Il sistema d'acquisto dei gradi d'ufficiale era sconosciuto nel corpo dell'artiglieria e del genio; il perfezionamento degli ufficiali ha luogo nella scuola d'artiglieria, la nomina al posto di ufficiale avviene in base ad un esame abbastanza serio (1).

glieria nel Comando generale o negli alti posti dello Stato Maggiore generale (ivi, p. 14); in compenso, il numero degli ufficiali dello Stato Maggiore relativamente, è molto grande; i *Colonels Commandant* hanno il grado di Generali di brigata. Nel l'*Army List* del 1881, i 17 *Colonels Commandant* hanno tutti grado di generale o di tenente generale (pag. 749). Gli ufficiali del genio si compensano, oltre a ciò, con l'impiegarli largamente nelle Commissioni speciali e importanti impieghi civili.

(1) Le truppe d'artiglieria negli attuali *Army Estimates*, sono comprese nel

[Negli ultimi anni sono state compiute nell'artiglieria importanti riforme, specialmente in seguito alla celebre inchiesta presieduta da Lord Harris, iniziata il 1° ottobre 1887 e terminata nell'aprile dell'anno dopo (1). Secondo l'ordinamento del 1894, che appena si venne accostando ai voti di questa Commissione, l'arma d'artiglieria (*Royal Regiment of Artillery*) si divide in artiglieria a cavallo, da campagna, da montagna, da fortezza e da costa. Le tre prime specialità comprendono un determinato numero di batterie, le quali, come i depositi, sono centri di reclutamento; i depositi sono anche centri d'istruzione per le reclute e di rifornimento delle batterie all'estero. L'artiglieria da fortezza è stata riformata secondo un *Army Order* del 15 luglio 1891, per cui la *Garrison Artillery* comprende, come in passato, tre grandi divisioni, dell'est, del sud, dell'ovest. Ma le unità secondarie si chiamano compagnie anzichè batterie. La divisione dell'est, invece di 29 batterie ha 22 compagnie, di cui 4 a Gibilterra, 1 in Egitto e 9 nell'India; la divisione del sud, invece di 43 batterie ha 28 compagnie, di cui 10 nelle Colonie e 10 nell'India; la divisione dell'ovest, invece di 25 batterie, ha 18 compagnie, di cui 4 nelle Colonie e 8 nell'India. Oltre al personale delle compagnie, ogni divisione comprende un certo numero d'ufficiali e soldati, ripartiti permanentemente tra le varie piazze e che non si possono mandare nè alle Colonie nè alle Indie. La brigata d'artiglieria da costa è soppressa, e il suo personale costituisce il personale fuori quadro. A queste divisioni sono collegati 33 corpi d'artiglieria della milizia.

[Il personale dell'artiglieria a cavallo e da campagna è ripartito fra il servizio britannico ed il servizio indiano; quello da montagna, fra il servizio indiano e quello delle colonie; il personale dell'artiglieria da fortezza è ripartito fra i tre servizi ora detti.

[Le batterie attive (*service batteries*), tutte comandate da maggiori), dislocate nei vari presidii del Regno Unito, delle colonie e dell'India, dipendono disciplinarmente ed amministrativamente dai comandi territoriali di artiglieria, mantenendo tuttavia relazioni coi rispettivi depositi che sono pur sempre i loro centri di rifornimento.

[L'artiglieria da costa consta di un reparto amministrativo, detto *Coast Brigade*, mantenuto a numero dalle altre specialità dell'arma di artiglieria che vi trasferiscono quegli individui che ne fanno do-

votum 1 del bilancio dei reggimenti, *Parl. P.*, 1880-81, pag. 8, 9, 130 e seguenti. Le graduazioni delle paghe sono di poco più elevate di quelle esistenti nella cavalleria e nella fanteria di linea; il numero, invece, degli ufficiali superiori è molto più considerevole. Le nomine e le promozioni, come pure l'ammissione alla scuola di artiglieria dipendono assolutamente dal Comando generale, e persino il mutamento del generale dell'artiglieria, al mutare del ministero di partito, non aveva precedentemente alcuna diretta influenza su ciò. Tutto al più si ripeteva l'accusa, che Lord Beresford o Lord Anglesed ammettessero alla scuola di artiglieria troppi Irlandesi, Sir George Murray troppi Scozzesi.

(1) [*Report on the Organisation of B. Artillery*, *Parl. P.*, 1888, XXV, p. 207 e seg.].

[manda e soddisfano a talune determinate condizioni di età e di condotta. La *Coast Brigade* ha il suo centro amministrativo a Londra e suddividesi in nove riparti territoriali autonomi, detti *divisions*, comandati da maggiori o da capitani, le *divisions* si suddividono in stazioni comandate da capitani da tenenti, da sott'ufficiali.

[Oltre alle brigate sopraccennate l'arma d'artiglieria novera i seguenti riparti autonomi: a) La scuola d'equitazione a Woolwich: b) Il personale vario impiegato principalmente nel presidio di Woolwich e perciò detto *District Staff*, il quale è riunito sotto gli ordini di un tenente colonnello. Questi vari elementi dipendono direttamente dallo Stato maggiore generale del presidio di Woolwich che, per essere questa città la sede principale degli stabilimenti, scuole, istituti e truppe d'artiglieria, è formato esclusivamente con ufficiali di quest'arma.

[Secondo il presente ordinamento, l'artiglieria ha un centro speciale di comando a cui fanno capo direttamente (salvo per le questioni disciplinari) i comandi territoriali d'artiglieria e i comandi di deposito. Esso è l'ufficio del sotto-aiutante generale d'artiglieria, appartenente al dipartimento militare del Ministero della guerra. L'ispezione generale dell'arma è affidata al generale comandante generale del distretto (o meglio del presidio) di Woolwich (1)].

III. Il corpo del genio era composto, nel 1854, di 330 ufficiali e di un corpo di *Sappers and Miners*, zappatori e minatori, i quali venivano formati e aumentati secondo il bisogno, ed ammontavano allora a 2637 uomini, in 26 compagnie. Da quel tempo si è attuato, mercè regolamenti, un ordinamento, che comprende 9 *Colonels Commandant* (Brigadieri), 18 Colonnelli, 51 tenenti colonnelli, 62 maggiori; in tutto 391 ufficiali del genio, che formano anche il corpo degli ufficiali delle compagnie di pionieri. Questi ultimi si dividono in 2 compagnie del treno e dei carriaggi (le così dette *A. and B. Troops*), 4 compagnie da campagna, 4 *Submarine Comp.*, 2 compagnie della posta e dei telegrafi, 4 *Survey Comp.*, 20 compagnie di guarnigione: complessivamente, 4832 soldati (2).

Il bilancio delle pensioni di queste truppe era fatto sulla falsariga

(1) [Per l'artiglieria si veda il bilancio del 1892-93, *Parl. Pap.* XLIX, pagg. 16, 20, 21, 63 a 68, dove è compreso nei capitoli delle altre armi od ha assegni speciali di cui si è parlato innanzi. — Cfr. anche l'*Estimate* dell'*Army Ordnance factories*, per l'esercito, la marina, l'India e le colonie, ivi, pag. 343-349, e il resoconto annuo degli arsenali, per il 1890-91, colla relazione del *Comptroller* e dell'*Auditor general*, ivi, ivi, 351-551].

(2) Nel corpo del genio, come nell'artiglieria, i gradi superiori sono rappresentati largamente. *Parl. P.*, 1880-81, XLI, p. 8, 9, 142, 148. Spesa complessiva, 237.800 Ls. Le paghe relativamente non molto grandi, vengono elevate per più di una volta e mezza mercè le *extra Pay*. I 10 *Colonels Commandant* appariscono tutti, nell'*Army List* del 1883, rivestiti del grado di generale o di tenente generale (pag. 782). Sulla necessità dell'ordinamento di un corpo tecnico di zappatori e minatori, confronta il *Report on military Organ.* del 1860, p. 33.

di quello dell'esercito rimanente; dal tempo del consolidamento, è compreso nel ruolo complessivo degli *Ineffectives Services*.

[Gli arruolamenti nel genio sono fatti complessivamente per l'arma (*Corps of Royal Engineers*) che comprende: il corpo degli ufficiali, i *troops*, le divisioni (*divisions*), le compagnie, i battaglioni, ed il personale di truppa all'infuori dei riparti.

Il corpo degli ufficiali del genio è ripartito fra il servizio britannico ed il servizio indiano. Gli ufficiali appartenenti al servizio britannico sono impiegati al Ministero della guerra, nei comandi territoriali del genio, presso i reparti, alla scuola del genio di Chatham (centro principale di deposito e d'istruzione dell'arma), al reparto degli aereostieri a Lidsing (presso Chatham) e negli uffici vari (lavori topografici e geodetici, telegrafi, ecc.) riserbati ad ufficiali del genio.

I *troops* (del battaglione pontieri) e del deposito treno e parchi da campo del genio) sono riuniti ad Aldershot, dove ha pure sede la 1^a divisione del battaglione telegrafisti; questi riparti dipendono rispettivamente dai comandanti di battaglione o del treno. Gli altri battaglioni (di compagnie da campo e di compagnie torpedinieri) e le compagnie topografi, ferroviari e da fortezza sono riparti autonomi, dislocati nei vari presidi del Regno Unito e delle colonie e dipendono dai comandi territoriali del genio.

Le compagnie deposito sono tutte riunite a Chatham, presso la scuola superiore del genio. In tempo di guerra, le compagnie sono comandate da maggiori; in tempo di pace lo sono pure le compagnie designate a far parte del 1° corpo d'armata ed alcune di quelle del 2° corpo d'armata. Il personale di truppa, all'infuori dei riparti, comprende principalmente il personale di truppa impiegato nel *Servizio del genio* (*Royal Engineer Department*).

L'arma del genio ha un centro speciale di comando a cui fanno capo direttamente (salvo per le questioni disciplinari) i comandi territoriali del genio. Esso è l'ufficio del sotto aiutante generale del genio appartenente al dipartimento militare del Ministero della guerra. V'ha inoltre un'ispezione generale permanente (del personale e materiale) dell'arma, tenuta dall'ispettore generale delle fortificazioni e del genio, il quale, alle alte attribuzioni del suo ufficio, riunendo anche attribuzioni di comando, è ritenuto il capo dell'arma (1)].

§ 72.

B. III. c. La Scuola di Artiglieria e i Servizi scientifici.

Il bisogno delle armi speciali aveva da lungo tempo dato occasione all'istituzione d'una scuola speciale per gli ufficiali di artiglieria e

(1) [Per gli ufficiali del genio si veda il bilancio del 1892-93, *Parl. P.*, XLIX, pagg. 16, 21, 25, 58, 61, ecc)].

per gli ufficiali del genio, prima che venisse fondata a Sandhurst la scuola generale di guerra. Anche dopo lo scioglimento dell'*Ordinance*, questa speciale "*Military Academy* „ sussiste separata, ed ha accanto a sè alcuni particolari istituti scientifici (*Scientific Branches*) per le armi speciali.

1) La *Royal Academy of Woolwich* venne fondata nel 1741 da Giorgio II° e gradatamente allargata. Il numero dei cadetti da 48 nell'anno 1776 era salito a 188 nell'anno 1806, a 218 nell'anno 1856. L'istituto si divide in un ramo militare e in un ramo civile, con un istituto secondario a Carlshalton. I beni stabili della scuola di artiglieria sono regolati dallo statuto del quarantaduesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 89. L'ordinamento interno dipende da speciali regolamenti. Secondo ciò la scuola di artiglieria è il semenzaio naturale di tutti gli ufficiali di artiglieria e del genio. L'ammissione all'istituto principale avviene nell'età dai 14 ai 16 anni, dopo un esame preliminare. I due primi corsi d'insegnamento valgono soltanto come preparatorii, di guisa che vengono senz'altro licenziati quegli *Students*.

quali, dopo il termine di 4 anni, non riescono idonei a sostenere gli esami di ufficiali.

Precedentemente, quale *Governor ex officio*, stava alla testa dell'Istituto il *Commander in Chief*; la direzione propriamente detta è formata da un *Governor* (1500 Ls.) con un *Secretary*, 3 Ispettori militari agli studi, un ecclesiastico della Chiesa nazionale, un *Chaplain* cattolico, 1 medico, e con un servizio civile di 9 professori ed 8 ufficiali d'istruzione; spesa complessiva, Ls. 31.605 (1).

[L'istruzione per l'artiglieria ed il genio è data ora con maggior sviluppo e perfezione in istituti distinti:

a) *Reale accademia di Woolwich* — con una spesa di 34.420 Ls. Essa ha un governatore o comandante con 1.500 Ls., un segretario con 600 ed altri ufficiali, pure con notevoli soprassoldi. Ha poi 16 professori, con assegni che variano tra 200 e 700 Ls., 27 *Warrant Off.*, *non Comm. Off.* e soldati, con un personale civile di 93 impiegati. Per i 230 *Gentlemen Cadets*, oltre ciò che essi pagano, si spendono 12.613 Ls. La durata del corso per ufficiali d'artiglieria e del genio è di due anni, ma gli ispettori di Woolwich, nella relazione del 1891, dichiarano che è impossibile completare l'educazione dell'ufficiale d'arti-

(1) La *Royal Military Accademy* è ora iscritta, sul bilancio della *Military Education*, *votum* 14 (per l'anno 1880-81, XLI, 66). Ogni *gentleman cadet* paga una pensione a seconda del grado di suo padre (figli di *noblemen* o di *private gentlemen*, 125 Ls. all'anno, e così giù giù sino a 20 Ls. per i figli degli ufficiali morti sul campo). Le pensioni dei *Cadets* importano la somma di Ls. 18.999 e vengono pagate all'ufficio del tesoro; il loro numero complessivo ammonta a circa 200. Una relazione tutt'altro che favorevole sullo stato dell'Accademia del canonico Moseley fu pubblicata nei *Parl. P.*, 1857-58, n. 196; in seguito le sue condizioni sono migliorate di molto.

[glia in due anni; occorrerebbe un terzo anno di pratica negli arsenali (1).

b) *Scuola superiore d'artiglieria a Woolwich* — dove sono mandati ufficiali d'artiglieria usciti dall'Accademia per perfezionarsi. Vi è pure una *Advanced Class*, alla quale possono assistere ufficiali di artiglieria di qualunque grado. La scuola ha un direttore a 1000 Ls., un vicedirettore a 450 Ls., 2 istruttori, varii *Lecturers* pagati a 500, 300, 200 Ls. l'anno, o 5 a 2 Ls. la lezione; ed altri ufficiali ed impiegati civili, con una spesa totale di 8.561 Ls. (2).

c) *Scuola superiore del genio a Chatham* — dove sono mandati i tenenti usciti dall'Accademia per perfezionare la loro istruzione e sono pure istituiti corsi complementari per le varie specialità di servizio dell'arma del genio, alle quali prendono parte ufficiali di qualunque grado. La scuola ha un comandante a 1.200 Ls., un vicedir. a 700 Ls., 22 insegnanti con vario titolo e grado, quasi tutti ufficiali con soprassoldo, 71 ufficiali, *Warrant* e *non Commiss. Off.*, soldati, e segretari civili, 30 altri impiegati con soprassoldo, e costa complessivamente 16.337 Ls. (3).

d) *Scuola normale di tiro d'artiglieria a Shoeburyness* — con un comandante a 1000 Ls., un maggiore, un aiutante, 5 istruttori, 28 *Warrant* e *non Comm. Off.* e 34 uomini. Vi è ammessa l'*experimental branch*, con 54 ufficiali e soldati, il *repository* per l'artiglieria della milizia e dei volontari a Woolwich, con 13 ufficiali e soldati, le scuole per la difesa delle coste a Golden Hill, Devonport e Sheernes, con 18 uff. e soldati, e la scuola *for range finding* di Aldershot, con 4 ufficiali; in tutto un personale di 162 impiegati, quasi tutti militari, con una spesa di 19.245 Ls. (4)].

2) Un dipartimento dell'istruzione per gli ufficiali di artiglieria (*Department of Artillery Studies*) è destinato al perfezionamento nei rami superiori dell'artiglieria sotto un direttore militare, 2 ufficiali d'istruzioni e 6 insegnanti di matematica, chimica e lingue (5).

3) Sotto la denominazione di *Ordnance Select Committee*, v'è una Commissione tecnica per gli esperimenti dei cannoni, delle armi

(1) *Report of the Board of Visitors, Parl. Papers, 1890-91, XIX, pag. 109.* — [*Parl. Pap. XLIX, voto 11, B, pag. 70*].

(2) [*Parl. Pap. XLIX, voto 11, H, pag. 76*].

(3) [Questa scuola non è, come le altre, annessa al dipartimento dell'istruzione militare; la spesa è stanziata nel voto 1, M. *Parl. Pap.*, XLIX, pag. 25-26].

(4) [Anche questa scuola fa parte del voto 1, L, *Parl. Pap.*, XLIX, pag. 24].

(5) Il *Department of Artillery Studies* è iscritto nel bilancio della *Military Education*, vol. 14, p. 73, con un direttore (500 Ls.), un *Assistant Director* (200 Ls.), un *Instructor in Military Sketching* (100 Ls.) quali aggiunte allo stipendio del reggimento, 1 professore di matematica (500 Ls.), 1 insegnante di chimica, 1 maestro di lingue, ecc. Sull'attuale *School of Engineering* di Chatham, confronta l'*Army List* del 1883, pag. 45.

piccole, della polvere e per gli altri esperimenti di artiglieria, con un presidente a 593 Ls. ed un personale secondario (1).

[Nel bilancio del 1892-93 a questo servizio provvede il voto 12 (*Miscellaneous Services*) A, per 11.260 Ls., cui si devono aggiungere 300 Ls. per indennità di viaggio (voto 6), e 3675 Ls. per un vicepresidente, due consiglieri e un segretario *navali*, pagati sul bilancio della marina; in tutto 15.235 Ls. Il Presidente del Comitato ha 1500 Ls., un membro militare è pagato sul bilancio indiano. Il personale complessivo consta di 30 impiegati (2)].

4) Un rilievo trigonometrico (*Trigonometrical Survey of Great Britain*) venne cominciato sin dal 1791 dal corpo del Genio; si ebbero finora Carte eccellenti dell'Irlanda, della maggior parte dell'Inghilterra e della Scozia. Con lo Statuto del quarto e quinto anno del Regno di Vittoria, capo 30 e con altri, vennero accordate all'*Ordnance* le autorizzazioni ed i mezzi necessari per la compilazione delle Carte dello Stato Maggiore generale (3).

[Nel 1892-93 attendevano a questi lavori 26 ufficiali, 328 *non Commissioned Officers* e soldati, 1650 assistenti civili, e 453 operai, con una spesa di 21.000 Ls. per soprassoldi od ufficiali del genio, e 165.000 Ls. per gli altri impiegati (4). — Con ordinanza del 1° aprile 1890 questo servizio venne trasferito al *Board of Agriculture*, compiendo così i voti manifestati nell'inchiesta del 1886].

§ 73.

B. IV. L'antico organismo amministrativo della milizia e gli avanzi dell'autogoverno.

Fino a quando il sistema inglese della milizia si fondava sull'obbligo del servizio personale e sulle leve secondo i ruoli che venivano

(1) *L'Ordnance Select Committee* è iscritto tra i *Civil Services*, vot. 15, con 1879 Ls. di spese per il personale.

(2) [*Parl. Pap.* 1892, XLIX, pag. 79].

(3) Il bilancio del *Survey of the United Kingdom* ora iscritto tra i *Civil Services*, cl. I, n. 13, comprende un direttore (870 Ls.), un colonnello, 3 tenenti colonnelli, 15 altri ufficiali, 454 militari inferiori, 970 assistenti civili, 460 operai, con una spesa complessiva di 163.046 Ls. — Un ragguaglio sullo stato delle carte dello Stato maggiore generale trovasi nelle corrispondenze inserite nei *Parl. P.*, 1854, n. 1831, e nella relazione del Colonnello JAMES, *On Ordnance Survey*, London 1857. Da allora in poi gli atti parlamentari annuali contengono regolari relazioni e corrispondenze sulla continuazione dei rilievi del Regno. [*Report of the progress of the Ordnance Survey*, 31 dec. 1891, *Parl. P.*, 1892, LXIV, pag. 441].

(4) [*Report of the progress* ecc. C. 6650. Il precedente *Report* del 1889 dà un riassunto completo dei progressi compiuti dall'*Ordnance Survey*, dall'origine nel 1791 al 31 dicembre 1889. *Parl. Pap.*, 1890, LVIII, 667. — Si veda anche il *Report on the Depart. Committee* sull'inchiesta fatta sulle condizioni degli assistenti civili impiegati nell'*Ordnance Survey*, C. 6692. *Parl. Pap.*, LXIV, 411].

compilati ogni anno, questo sistema formava una parte molto indipendente ed importante dell'amministrazione locale autonoma. Da tempi immemorabili vigevano in questa materia le massime più larghe dell'autogoverno, le quali, specializzate sempre più fin dai tempi della Restaurazione, raggiungevano il loro punto culminante nella legge sulle milizie del quarantaduesimo anno del regno di Giorgio III, capo 90 (1).

L'amministrazione della milizia d'allora era completamente autonoma. Il Re nomina in ogni Contea un Luogotenente, scelto fra i grandi proprietari fondiarii, d'ordinario un Lord, il quale, come *Custos Rotulorum*, è contemporaneamente il primo giudice di pace e quindi il capo dell'amministrazione di Polizia della Contea. Egli ha il potere " di convocare, armare, ordinare ed esercitare le milizie „, ed a tal uopo nomina per lo meno 20, talora anche più di cento, *Deputy-Lieutenants*, scelti tra i signori che hanno domicilio nella Contea e possiedono per lo meno 150 Ls. di reddito annuo, analogamente ai giudici di pace, e propriamente in guisa che circa cinque su sei *Deputy Lieutenants* siano contemporaneamente giudici di pace. Come gli altri affari del circolo, le funzioni si dividono in parte tra i singoli *Deputy Lieutenants*, in parte tra le Corti speciali e le Corti generali dell'intera Contea. Tutti i diritti e i doveri di coloro che sono tenuti al servizio e degli impiegati, del pari che tutte le forme di procedura, sono regolate per legge, colla seguente graduatoria dal basso all'alto:

1) I *Petty Constables*, sotto la direzione degli *High Constables* (*Kreischulzen*, giudici provinciali), devono compilare ogni anno le liste originali dei cittadini obbligati al servizio secondo formularii legali, che ogni padrone di casa deve riempire entro 14 giorni, sotto comminatoria di 10 Ls. di multa.

2) I singoli *Deputy Lieutenants* esercitano un potere sommario di repressione contro le piccole trasgressioni alle disposizioni sulla milizia, potere in alcuni casi analogo a quello dei giudici di pace.

3) I *Subdivision Meetings* dei distretti ufficiali, analoghi alle sessioni speciali dei giudici di pace, sono composti di almeno due *Deputy Lieutenants* (2) appartenenti alle divisioni. Essi provvedono alla redazione delle matricole o liste distrettuali, curano gli affari concernenti la leva e l'arruolamento, decidono sui reclami presentati contro l'obbligo di prestare servizio e in ultima istanza sui reclami contro le classificazioni secondo le circostanze.

4) Il *General Meeting*, parallelo alle Corti trimestrali (*Quarter Sessions*), comprende il Lordluogotenente ed i *Deputy Lieutenants*,

(1) Vedi estesamente in GNEIST, *Selfgovernment*, parte II, capo VI [ed. francese, vol. IV, pag. 215 e seg. — Per le riforme delle autorità delle contee e delle altre istituzioni locali si veda ai cap. VI, VII, VIII di questa parte].

(2) [O di un *deputy lieutenant* e di un giudice di pace].

per gli affari generali dell'amministrazione del distretto; specie per compilare le liste delle circoscrizioni inferiori, per dare le disposizioni opportune sulle manovre annuali, come pure sull'amministrazione e la fornitura degli arsenali della milizia.

Il *Lord Lieutenant*, nominato dalla Corona a capo dell'amministrazione, esercita un esteso *patronage*. Egli nomina i *Deputy Lieutenants* ed il numero conveniente di colonnelli, tenenti colonnelli, maggiori, capitani ed ufficiali subalterni, con l'osservanza del rispettivo censo legale. La nomina d'ogni ufficiale deve essere notificata alla Regina, e diventa definitiva se non viene infirmata entro 40 giorni dalla presentazione del rapporto.

Come in tutto il sistema del *Selfgovernment*, l'amministrazione centrale ha in tutto ciò una competenza molto limitata, la quale da tempo antico (per la connessione fra la milizia ed il mantenimento della pace) si concentrava nel Segretario di Stato per gl'Interni. Questi emanava ai Lordluogotenenti tutti gli ordini reali sulla chiamata e sulla disciplina della milizia, sulla conferma e sul congedo degli ufficiali, sulle esercitazioni e su tutti i particolari concernenti il servizio. La milizia doveva rimanere separata dalla cerchia d'affari del *Secretary-at-War* e dal Comando generale, il quale, soltanto per i reggimenti della milizia mobilitata, assunse la nomina degli ufficiali generali e la direzione suprema dell'amministrazione militare. Però, colla riforma del Ministero della guerra del 1854, il *Secretary for War* era diventato un corpo Collegiale del Segretario di Stato per gli Interni; di guisa che, secondo il sistema fondamentale del Segretariato di Stato, la ripartizione degli affari tra i due uffici era diventata questione di interno ordinamento amministrativo. I poteri regolamentari conferiti con quella legge vennero poco appresso messi a profitto colla pubblicazione di una circostanziata istruzione militare del 1 settembre 1857; da allora in poi, l'amministrazione centrale si venne trasferendo sempre più completamente al ministro della guerra, i poteri del comando al comando generale. La milizia, in seguito alla sospensione continuata della coscrizione, venne perdendo il carattere di esercito nazionale. I piccoli corpi, formati mercè l'arruolamento ed i soldati supplenti, costituivano una riserva d'un valore militare alquanto dubbio, che, allo scoppio della guerra, servì solo ad agevolare, coll'aumento dei quadri, il reclutamento d'un esercito permanente. In seguito, mercè l'arruolamento, si metteva assieme un nucleo maggiore di truppe bene esercitate, che si collegavano come riserva di I e II classe all'esercito permanente (1).

Il sistema dell'autogoverno non aveva più l'attitudine nè il potere di costituire una riserva militare in questa forma. Come nelle altre parti dell'autogoverno, con l'abolizione dell'obbligo personale del ser-

(1) Vedi i progressi saltuarii di questa legislazione in GNEIST, *Selfgovernment*, loc. cit., ed in questa stessa opera, al § 58.

vizio, gli strati inferiori si dissolvono. Durano soltanto i diritti onorarii coi diritti di nomina dei Lordluogotenenti, ed il *General Meeting*, specialmente per la fornitura degli arsenali. Importante rimase il posto di luogotenente anche perchè su di esso si appoggiò il nuovo sistema del corpo dei volontari secondo la legge del ventesimo sesto e ventesimo settimo anno del Regno di Vittoria, capo 65. Ma le conseguenze della nuova situazione di cose ebbero ulteriore influenza. Mercè la legge del ventesimo nono e trentesimo anno del Regno di Vittoria, capo 60, § 6, tutte le truppe della milizia vennero sottoposte permanentemente al *Mutiny Act* ed agli articoli di guerra. Mercè la legge del trentesimo secondo e trentesimo terzo anno del Regno di Vittoria, capo 13, § 3, il requisito del censo degli ufficiali della milizia venne abolito, e vennero ammessi illimitatamente nei reggimenti tanto gli ufficiali quanto i sotto ufficiali dell'esercito. Mercè il *Regulation of Forces Act* del 1871, vennero aboliti tutti i diritti di nomina del Lordluogotenente, limitandoli ad un diritto di proposta per le prime nomine. Ogni diritto amministrativo e di comando sulla milizia venne quindi innanzi conferito al Ministero della guerra ed al comando generale. Il Lordluogotenente, co' suoi *Deputy Lieutenants*, secondo il *Reserve Forces Regulation Act* del 1875, rimane come un organismo *in partibus* per gli affari di minore importanza.

Per quanto sia così decaduto il lato militare, pur tuttavia venne mantenuto un lato civile del *Selfgovernment*. La conservazione del sistema dei giudici di pace nell'amministrazione interna dello Stato tenne vivo il sentimento, che anche nell'amministrazione militare, per conservare una giurisprudenza amministrativa, si dovesse mantenere l'autogoverno dovunque l'autorità militare si trova in contatto diretto con la cerchia giuridica dell'individuo. Il sistema della *jurisdiction* dei giudici di pace domina, quindi, tanto nel campo dell'amministrazione della milizia quanto dell'esercito permanente per la decisione delle controverse questioni amministrative:

1) Sull'obbligo personale al servizio. Nel caso in cui, con un *Order in Council*, si dovessero riprendere le leve forzate, resta riservata alle Corti distrettuali dei *Deputy Lieutenants* la *jurisdiction* sulla coscrizione e sull'arruolamento, la decisione sull'abilità al servizio, sull'ammissione di un supplente, sulla osservanza delle distinte categorie.

2) Le controversie sugli oneri dell'acquartieramento e sull'obbligo di fornire gli animali da tiro sono di competenza dei *Constables* e dei giudici di pace. L'amministrazione provinciale (*Quarter Sessions*) è autorizzata ad aumentare d'un terzo la tariffa legale dei cavalli da tiro a seconda dei prezzi del grano. Tanto qui quanto nell'obbligo d'acquartieramento è adottata la massima di accordare alle autorità militari il necessario per il compenso legalmente regolato e di affidare all'amministrazione provinciale in modo definitivo l'esatta ripartizione degli oneri in natura nell'interno dei comuni.

3) La protezione delle famiglie dei soldati chiamati alla milizia è di competenza dei singoli giudici di pace, salvo ricorso alle Corti trimestrali.

Questa *jurisdiction* del *Selfgovernment* vale analogamente anche per l'esercito permanente, tuttavia in una cerchia più ristretta d'azione: con l'iscrizione nei ruoli di leva e con l'obbligo al giuramento da parte delle reclute, con la decisione sui reclami degli speciali istruttori in sèguito all'arruolamento degli apprendisti e in alcuni punti secondarii.

Mercè l'introduzione del *Selfgovernment*, il diritto inglese ha completato anche in ciò i controlli giuridici nel dominio dell'amministrazione militare; controlli sui quali ritorneremo ben presto (1).

SEZIONE III.

C. *Controlli Amministrativi, Giuridici e Parlamentari dell'amministrazione militare.*

§ 74.

C. 1. *Controlli amministrativi dell'amministrazione militare.*

Il problema di associare da un lato un esercito chiuso in sè medesimo, nelle condizioni giuridiche e disciplinari che gli sono proprie, dall'altro l'organismo giuridico di una grande potenza, le condizioni giuridiche ed i costumi della vita civile, è stato così bene risoluto nel diritto amministrativo inglese che tutti lo debbono riconoscere.

La parte più facile, la formazione dei controlli amministrativi, ha un triplice compito: 1) connettere o subordinare l'esercito a tutta l'amministrazione dello Stato, 2) assicurare la subordinazione di tutte le forze militari al comando della Corona, 3) ridurre al minimo possibile le collisioni che possono seguire tra la così detta amministrazione civile dell'esercito e le autorità cui ne è affidato il comando.

Il primo ufficio, cioè la connessione dell'esercito coll'organismo giuridico ed amministrativo dello Stato, ha già avuto un solido fondamento nell'antica massima del *Mutiny Act*, " che nessuna disposizione di questa legge deve essere ampliata od interpretata in tal guisa da sottrarre qualsivoglia ufficiale o soldato all'azione del diritto comune „. Per conseguenza il presente Ministero della guerra e tutti

(1) Vedi più sotto, al § 75, e GNEIST, *Selfgovernment*, loc. cit.

gli ufficii civili ad esso sottoposti (quelli che noi chiamiamo impiegati militari) fanno parte della gerarchia amministrativa, alla dipendenza del *Privy Council* e precisamente a quella del suo comitato più ristretto, che costituisce il Consiglio dei ministri (*Cabinet*). Tutti coloro che coprono questi ufficii, secondo il principio della nomina *durante bene placito*, possono essere licenziati ad arbitrio della Corona e la loro obbedienza verso gli ordini legali dei superiori è garantita dai principii fondamentali della disciplina burocratica, e dalla responsabilità civile e penale. A questo obbligo di condursi conforme alle leggi non è lecito venir meno neppure per obbedire ad un contrario ordine di autorità superiori (1).

D'altra parte, il Parlamento inglese ha riconosciuto che la forza armata, nella sua intima struttura, deve mantenersi affatto indipendente dalle vicende dei partiti, che perciò l'elemento tecnico-militare deve conservare i suoi corpi speciali, co' loro distinti comandanti, che mettono capo al Comando generale. Tutti riconobbero, che questo organismo indipendente esige che il diritto di nomina e la disciplina militare non siano connessi al mutamento dei ministri, avvegnacchè un esercito permanente non può essere subordinato ai partiti politici. Per impedire lo sviluppo di un antagonismo fra l'esercito e la costituzione parlamentare, si era accolto il principio, per virtù del quale gli ufficiali acquistavano a contanti il loro grado; si manteneva così una costante e perfetta armonia tra l'esercito e gli interessi e le abitudini della classe dirigente (*gentry*). La severità degli articoli di guerra conservava la subordinazione militare, e la facoltà di licenziare qualunque ufficiale guarentiva l'ordinamento necessario all'amministrazione militare. La massima per cui la Corona può sempre licenziare qualunque ufficiale dell'esercito, della milizia e del corpo dei volontari — massima, che venne sempre rispettata ed osservata senza alcuna restrizione, — veniva rafforzata ancor più mercè le massime rigorosissime della disciplina militare e le gravi pene per le insubordinazioni secondo il *Mutiny Act* e gli articoli di guerra (2).

Da ciò deriva un completo parallelismo tra gli ufficii civili e gli ufficii del comando in questa materia, che si scolpiva in certo modo plasticamente nel 1854, quando tutti gli ufficii civili si riunivano nel Ministro della guerra e tutti gli ufficii militari nel *Commander in Chief*. Che se ne derivava il pericolo ancora più grande d'un attrito fra i due ufficii, si cercò di evitarlo, anzitutto con le prescritte con-

(1) Per il sistema dei controlli amministrativi giova richiamare le massime generali dell'amministrazione inglese esposte più sopra al § 39.

(2) Il diritto di licenziare qualsiasi ufficiale secondo la volontà del sovrano, senza addurne i motivi (conforme alla natura del decreto di nomina) venne riconosciuto, in ogni tempo dalle Corti di giustizia (*Re Tuffnell*, 3 ch., D. 164). Alla possibilità che un ufficiale reclami lo stipendio non s'è mai pensato nella costruzione del diritto inglese.

con cui vennero formati dei battaglioni, composti di 8 compagnie in tempo di pace, di 10 compagnie su piede di guerra. Nella pace degli ultimi anni, prima della guerra di Crimea, il così detto reggimento d'artiglieria, composto ordinariamente di circa 450 ufficiali e 6000 uomini, venne aumentato secondo il bisogno e diviso in 9 a 14 battaglioni. Questo ordinamento venne conservato e l'artiglieria si designa ancora, nell'attuale *Army List*, col nome di "Regiment", poichè essa viene assegnata, secondo il bisogno, alle brigate mobili ed ai riparti di truppe, quindi anche il battaglione venne di rado tenuto tutto unito. Appunto per ciò l'artiglieria non ha nessun generale iscritto nel bilancio. Il precedente generalissimo d'artiglieria era *Colonel in Chief*, l'antico *Lieutenant General of the Ordnance* era *Colonel en second*, il *Deputy Adjutant General* era capo dello stato maggiore generale, i *Colonels Commandant* comandavano dipartimenti maggiori, di guisa che, nell'ultima campagna, un colonnello aveva il comando di 5000 a 6000 uomini. Nella guerra di Crimea il "Regiment", contava, nel 1856, 711 ufficiali, 1448 sotto-ufficiali, 19.077 soldati, 6523 cavalli. Mercè una disposizione regolamentare, fin da quel tempo si è smembrata l'artiglieria in brigate, e se ne è effettuata pure una trisezione: artiglieria a cavallo, artiglieria a piedi e artiglieria di piazza.

L'artiglieria a cavallo comprende 15 batterie da campo, 3 batterie di deposito ed una scuola di equitazione con 2 *Colonels Commandant* (Brigadiere), 6 colonnelli, 9 tenenti colonnelli; le singole batterie hanno uno stato maggiore di 1 maggiore, 1 capitano, 3 tenenti; complessivamente 122 ufficiali, 3134 soldati, 1810 cavalli.

L'artiglieria da campo comprende 39 batterie da campo e 5 batterie di deposito con 6 *Colonels Commandant*, 12 colonnelli, 24 tenenti colonnelli; le singole batterie hanno uno stato maggiore di 1 Maggiore, 1 capitano, 3 tenenti; in tutto, 285 ufficiali, 7260 soldati, 3224 cavalli.

L'artiglieria di piazza comprende 66 batterie e 5 batterie di deposito con 7 *Colonels Commandant*, 9 colonnelli, 20 tenenti colonnelli; in tutto, 393 ufficiali, 12.756 soldati, 102 cavalli.

Il sistema d'acquisto dei gradi d'ufficiale era sconosciuto nel corpo dell'artiglieria e del genio; il perfezionamento degli ufficiali ha luogo nella scuola d'artiglieria, la nomina al posto di ufficiale avviene in base ad un esame abbastanza serio (1).

glieria nel Comando generale o negli alti posti dello Stato Maggiore generale (ivi, p. 14); in compenso, il numero degli ufficiali dello Stato Maggiore relativamente è molto grande; i *Colonels Commandant* hanno il grado di Generali di brigata. Nel l'*Army List* del 1881, i 17 *Colonels Commandant* hanno tutti grado di generale o di tenente generale (pag. 749). Gli ufficiali del genio si compensano, oltre a ciò, con l'impiegarli largamente nelle Commissioni speciali e importanti impieghi civili.

(1) Le truppe d'artiglieria negli attuali *Army Estimates*, sono comprese nel

[Negli ultimi anni sono state compiute nell'artiglieria importanti riforme, specialmente in seguito alla celebre inchiesta presieduta da Lord Harris, iniziata il 1° ottobre 1887 e terminata nell'aprile dell'anno dopo (1). Secondo l'ordinamento del 1894, che appena si venne accostando ai voti di questa Commissione, l'arma d'artiglieria (*Royal Regiment of Artillery*) si divide in artiglieria a cavallo, da campagna, da montagna, da fortezza e da costa. Le tre prime specialità comprendono un determinato numero di batterie, le quali, come i depositi, sono centri di reclutamento; i depositi sono anche centri d'istruzione per le reclute e di rifornimento delle batterie all'estero. L'artiglieria da fortezza è stata riformata secondo un *Army Order* del 15 luglio 1891, per cui la *Garrison Artillery* comprende, come in passato, tre grandi divisioni, dell'est, del sud, dell'ovest. Ma le unità secondarie si chiamano compagnie anzichè batterie. La divisione dell'est, invece di 29 batterie ha 22 compagnie, di cui 4 a Gibilterra, 1 in Egitto e 9 nell'India; la divisione del sud, invece di 43 batterie ha 28 compagnie, di cui 10 nelle Colonie e 10 nell'India; la divisione dell'ovest, invece di 25 batterie, ha 18 compagnie, di cui 4 nelle Colonie e 8 nell'India. Oltre al personale delle compagnie, ogni divisione comprende un certo numero d'ufficiali e soldati, ripartiti permanentemente tra le varie piazze e che non si possono mandare nè alle Colonie nè alle Indie. La brigata d'artiglieria da costa è soppressa, e il suo personale costituisce il personale fuori quadro. A queste divisioni sono collegati 33 corpi d'artiglieria della milizia.

[Il personale dell'artiglieria a cavallo e da campagna è ripartito fra il servizio britannico ed il servizio indiano; quello da montagna, fra il servizio indiano e quello delle colonie; il personale dell'artiglieria da fortezza è ripartito fra i tre servizi ora detti.

[Le batterie attive (*service batteries*, tutte comandate da maggiori), dislocate nei vari presidii del Regno Unito, delle colonie e dell'India, dipendono disciplinarmente ed amministrativamente dai comandi territoriali di artiglieria, mantenendo tuttavia relazioni coi rispettivi depositi che sono pur sempre i loro centri di rifornimento.

[L'*artiglieria da costa* consta di un reparto amministrativo, detto *Coast Brigade*, mantenuto a numero dalle altre specialità dell'arma di artiglieria che vi trasferiscono quegli individui che ne fanno do-

notum 1 del bilancio dei reggimenti, *Parl. P.*, 1880-81, pag. 8, 9, 130 e seguenti. Le graduazioni delle paghe sono di poco più elevate di quelle esistenti nella cavalleria e nella fanteria di linea; il numero, invece, degli ufficiali superiori è molto più considerevole. Le nomine e le promozioni, come pure l'ammissione alla scuola di artiglieria dipendono assolutamente dal Comando generale, e persino il mutamento del generale dell'artiglieria, al mutare del ministero di partito, non aveva precedentemente alcuna diretta influenza su ciò. Tutto al più si ripeteva l'accusa, che Lord Beresford o Lord Anglesed ammettessero alla scuola di artiglieria troppi Irlandesi, Sir George Murray troppi Scozzesi.

(1) [*Report on the Organisation of R. Artillery*, *Parl. P.*, 1888, XXV, p. 207 e seg.].

con cui vennero formati dei battaglioni, composti di 8 compagnie in tempo di pace, di 10 compagnie su piede di guerra. Nella pace degli ultimi anni, prima della guerra di Crimea, il così detto reggimento d'artiglieria, composto ordinariamente di circa 450 ufficiali e 6000 uomini, venne aumentato secondo il bisogno e diviso in 9 a 14 battaglioni. Questo ordinamento venne conservato e l'artiglieria si designa ancora, nell'attuale *Army List*, col nome di " Regiment „, poichè essa viene assegnata, secondo il bisogno, alle brigate mobili ed ai riparti di truppe, quindi anche il battaglione venne di rado tenuto tutto unito. Appunto per ciò l'artiglieria non ha nessun generale inscritto nel bilancio. Il precedente generalissimo d'artiglieria era *Colonel in Chief*, l'antico *Lieutenant General of the Ordnance* era *Colonel en second*, il *Deputy Adjutant General* era capo dello stato maggiore generale, i *Colonels Commandant* comandavano dipartimenti maggiori, di guisa che, nell'ultima campagna, un colonnello aveva il comando di 5000 a 6000 uomini. Nella guerra di Crimea il " Regiment „ contava, nel 1856, 711 ufficiali, 1448 sotto-ufficiali, 19.077 soldati, 6523 cavalli. Mercè una disposizione regolamentare, fin da quel tempo si è smembrata l'artiglieria in brigate, e se ne è effettuata pure una trisozione: artiglieria a cavallo, artiglieria a piedi e artiglieria di piazza.

L'artiglieria a cavallo comprende 15 batterie da campo, 3 batterie di deposito ed una scuola di equitazione con 2 *Colonels Commandant* (Brigadiere), 6 colonnelli, 9 tenenti colonnelli; le singole batterie hanno uno stato maggiore di 1 maggiore, 1 capitano, 3 tenenti; complessivamente 122 ufficiali, 3134 soldati, 1810 cavalli.

L'artiglieria da campo comprende 39 batterie da campo e 5 batterie di deposito con 6 *Colonels Commandant*, 12 colonnelli, 24 tenenti colonnelli; le singole batterie hanno uno stato maggiore di 1 Maggiore, 1 capitano, 3 tenenti; in tutto, 285 ufficiali, 7260 soldati, 3224 cavalli.

L'artiglieria di piazza comprende 66 batterie e 5 batterie di deposito con 7 *Colonels Commandant*, 9 colonnelli, 20 tenenti colonnelli; in tutto, 393 ufficiali, 12.756 soldati, 102 cavalli.

Il sistema d'acquisto dei gradi d'ufficiale era sconosciuto nel corpo dell'artiglieria e del genio; il perfezionamento degli ufficiali ha luogo nella scuola d'artiglieria, la nomina al posto di ufficiale avviene in base ad un esame abbastanza serio (1).

glieria nel Comando generale o negli alti posti dello Stato Maggiore generale (ivi, p. 14); in compenso, il numero degli ufficiali dello Stato Maggiore relativamente, è molto grande; i *Colonels Commandant* hanno il grado di Generali di brigata. Nel l'*Army List* del 1881, i 17 *Colonels Commandant* hanno tutti grado di generale o di tenente generale (pag. 749). Gli ufficiali del genio si compensano, oltre a ciò, con l'impiegarli largamente nelle Commissioni speciali e importanti impieghi civili.

(1) Le truppe d'artiglieria negli attuali *Army Estimates*, sono comprese nel

[Negli ultimi anni sono state compiute nell'artiglieria importanti riforme, specialmente in seguito alla celebre inchiesta presieduta da Lord Harris, iniziata il 1° ottobre 1887 e terminata nell'aprile dell'anno dopo (1). Secondo l'ordinamento del 1894, che appena si venne accostando ai voti di questa Commissione, l'arma d'artiglieria (*Royal Regiment of Artillery*) si divide in artiglieria a cavallo, da campagna, da montagna, da fortezza e da costa. Le tre prime specialità comprendono un determinato numero di batterie, le quali, come i depositi, sono centri di reclutamento; i depositi sono anche centri d'istruzione per le reclute e di rifornimento delle batterie all'estero. L'artiglieria da fortezza è stata riformata secondo un *Army Order* del 15 luglio 1891, per cui la *Garrison Artillery* comprende, come in passato, tre grandi divisioni, dell'est, del sud, dell'ovest. Ma le unità secondarie si chiamano compagnie anzichè batterie. La divisione dell'est, invece di 29 batterie ha 22 compagnie, di cui 4 a Gibilterra, 1 in Egitto e 9 nell'India; la divisione del sud, invece di 43 batterie ha 28 compagnie, di cui 10 nelle Colonie e 10 nell'India; la divisione dell'ovest, invece di 25 batterie, ha 18 compagnie, di cui 4 nelle Colonie e 8 nell'India. Oltre al personale delle compagnie, ogni divisione comprende un certo numero d'ufficiali e soldati, ripartiti permanentemente tra le varie piazze e che non si possono mandare nè alle Colonie nè alle Indie. La brigata d'artiglieria da costa è soppressa, e il suo personale costituisce il personale fuori quadro. A queste divisioni sono collegati 33 corpi d'artiglieria della milizia.

[Il personale dell'artiglieria a cavallo e da campagna è ripartito fra il servizio britannico ed il servizio indiano; quello da montagna, fra il servizio indiano e quello delle colonie; il personale dell'artiglieria da fortezza è ripartito fra i tre servizi ora detti.

[Le batterie attive (*service batteries*, tutte comandate da maggiori), dislocate nei vari presidii del Regno Unito, delle colonie e dell'India, dipendono disciplinarmente ed amministrativamente dai comandi territoriali di artiglieria, mantenendo tuttavia relazioni coi rispettivi depositi che sono pur sempre i loro centri di rifornimento.

[L'*artiglieria da costa* consta di un reparto amministrativo, detto *Coast Brigade*, mantenuto a numero dalle altre specialità dell'arma di artiglieria che vi trasferiscono quegli individui che ne fanno do-

votum 1 del bilancio dei reggimenti, *Parl. P.*, 1880-81, pag. 8, 9, 130 e seguenti. Le graduazioni delle paghe sono di poco più elevate di quelle esistenti nella cavalleria e nella fanteria di linea; il numero, invece, degli ufficiali superiori è molto più considerevole. Le nomine e le promozioni, come pure l'ammissione alla scuola di artiglieria dipendono assolutamente dal Comando generale, e persino il mutamento del generale dell'artiglieria, al mutare del ministero di partito, non aveva precedentemente alcuna diretta influenza su ciò. Tutto al più si ripeteva l'accusa, che Lord Beresford o Lord Anglesed ammettessero alla scuola di artiglieria troppi Irlandesi, Sir George Murray troppi Scozzesi.

(1) [*Report on the Organisation of R. Artillery*, *Parl. P.*, 1888, XXV, p. 207 e seg.].

con cui vennero formati dei battaglioni, composti di 8 compagnie in tempo di pace, di 10 compagnie su piede di guerra. Nella pace degli ultimi anni, prima della guerra di Crimea, il così detto reggimento d'artiglieria, composto ordinariamente di circa 450 ufficiali e 6000 uomini, venne aumentato secondo il bisogno e diviso in 9 a 14 battaglioni. Questo ordinamento venne conservato e l'artiglieria si designa ancora, nell'attuale *Army List*, col nome di "Regiment", poichè essa viene assegnata, secondo il bisogno, alle brigate mobili ed ai riparti di truppe, quindi anche il battaglione venne di rado tenuto tutto unito. Appunto per ciò l'artiglieria non ha nessun generale inscritto nel bilancio. Il precedente generalissimo d'artiglieria era *Colonel in Chief*, l'antico *Lieutenant General of the Ordnance* era *Colonel en second*, il *Deputy Adjutant General* era capo dello stato maggiore generale, i *Colonels Commandant* comandavano dipartimenti maggiori, di guisa che, nell'ultima campagna, un colonnello aveva il comando di 5000 a 6000 uomini. Nella guerra di Crimea il "Regiment" contava, nel 1856, 711 ufficiali, 1448 sotto-ufficiali, 19.077 soldati, 6523 cavalli. Mercè una disposizione regolamentare, fin da quel tempo si è smembrata l'artiglieria in brigate, e se ne è effettuata pure una trisezione: artiglieria a cavallo, artiglieria a piedi e artiglieria di piazza.

L'artiglieria a cavallo comprende 15 batterie da campo, 3 batterie di deposito ed una scuola di equitazione con 2 *Colonels Commandant* (Brigadiere), 6 colonnelli, 9 tenenti colonnelli; le singole batterie hanno uno stato maggiore di 1 maggiore, 1 capitano, 3 tenenti; complessivamente 122 ufficiali, 3134 soldati, 1810 cavalli.

L'artiglieria da campo comprende 39 batterie da campo e 5 batterie di deposito con 6 *Colonels Commandant*, 12 colonnelli, 24 tenenti colonnelli; le singole batterie hanno uno stato maggiore di 1 Maggiore, 1 capitano, 3 tenenti; in tutto, 285 ufficiali, 7260 soldati, 3224 cavalli.

L'artiglieria di piazza comprende 66 batterie e 5 batterie di deposito con 7 *Colonels Commandant*, 9 colonnelli, 20 tenenti colonnelli; in tutto, 393 ufficiali, 12.756 soldati, 102 cavalli.

Il sistema d'acquisto dei gradi d'ufficiale era sconosciuto nel corpo dell'artiglieria e del genio; il perfezionamento degli ufficiali ha luogo nella scuola d'artiglieria, la nomina al posto di ufficiale avviene in base ad un esame abbastanza serio (1).

glieria nel Comando generale o negli alti posti dello Stato Maggiore generale (ivi, p. 14); in compenso, il numero degli ufficiali dello Stato Maggiore relativamente, è molto grande; i *Colonels Commandant* hanno il grado di Generali di brigata. Nel l'*Army List* del 1881, i 17 *Colonels Commandant* hanno tutti grado di generale o di tenente generale (pag. 749). Gli ufficiali del genio si compensano, oltre a ciò, con l'impiegarli largamente nelle Commissioni speciali e importanti impieghi civili.

(1) Le truppe d'artiglieria negli attuali *Army Estimates*, sono comprese nel

[Negli ultimi anni sono state compiute nell'artiglieria importanti riforme, specialmente in seguito alla celebre inchiesta presieduta da Lord Harris, iniziata il 1° ottobre 1887 e terminata nell'aprile dell'anno dopo (1). Secondo l'ordinamento del 1894, che appena si venne accostando ai voti di questa Commissione, l'arma d'artiglieria (*Royal Regiment of Artillery*) si divide in artiglieria a cavallo, da campagna, da montagna, da fortezza e da costa. Le tre prime specialità comprendono un determinato numero di batterie, le quali, come i depositi, sono centri di reclutamento; i depositi sono anche centri d'istruzione per le reclute e di rifornimento delle batterie all'estero. L'artiglieria da fortezza è stata riformata secondo un *Army Order* del 15 luglio 1891, per cui la *Garrison Artillery* comprende, come in passato, tre grandi divisioni, dell'est, del sud, dell'ovest. Ma le unità secondarie si chiamano compagnie anzichè batterie. La divisione dell'est, invece di 29 batterie ha 22 compagnie, di cui 4 a Gibilterra, 1 in Egitto e 9 nell'India; la divisione del sud, invece di 43 batterie ha 28 compagnie, di cui 10 nelle Colonie e 10 nell'India; la divisione dell'ovest, invece di 25 batterie, ha 18 compagnie, di cui 4 nelle Colonie e 8 nell'India. Oltre al personale delle compagnie, ogni divisione comprende un certo numero d'ufficiali e soldati, ripartiti permanentemente tra le varie piazze e che non si possono mandare nè alle Colonie nè alle Indie. La brigata d'artiglieria da costa è soppressa, e il suo personale costituisce il personale fuori quadro. A queste divisioni sono collegati 33 corpi d'artiglieria della milizia.

[Il personale dell'artiglieria a cavallo e da campagna è ripartito fra il servizio britannico ed il servizio indiano; quello da montagna, fra il servizio indiano e quello delle colonie; il personale dell'artiglieria da fortezza è ripartito fra i tre servizi ora detti.

[Le batterie attive (*service batteries*, tutte comandate da maggiori), dislocate nei vari presidi del Regno Unito, delle colonie e dell'India, dipendono disciplinarmente ed amministrativamente dai comandi territoriali di artiglieria, mantenendo tuttavia relazioni coi rispettivi depositi che sono pur sempre i loro centri di rifornimento.

[L'*artiglieria da costa* consta di un reparto amministrativo, detto *Coast Brigade*, mantenuto a numero dalle altre specialità dell'arma di artiglieria che vi trasferiscono quegli individui che ne fanno do-

votum 1 del bilancio dei reggimenti, *Parl. P.*, 1880-81, pag. 8, 9, 130 e seguenti. Le graduazioni delle paghe sono di poco più elevate di quelle esistenti nella cavalleria e nella fanteria di linea; il numero, invece, degli ufficiali superiori è molto più considerevole. Le nomine e le promozioni, come pure l'ammissione alla scuola di artiglieria dipendono assolutamente dal Comando generale, e persino il mutamento del generale dell'artiglieria, al mutare del ministero di partito, non aveva precedentemente alcuna diretta influenza su ciò. Tutto al più si ripeteva l'accusa, che Lord Beresford o Lord Anglesed ammettessero alla scuola di artiglieria troppi Irlandesi, Sir George Murray troppi Scozzesi.

(1) [*Report on the Organisation of R. Artillery, Parl. P.*, 1888, XXV, p. 207 e seg.].

con cui vennero formati dei battaglioni, composti di 8 compagnie in tempo di pace, di 10 compagnie su piede di guerra. Nella pace degli ultimi anni, prima della guerra di Crimea, il così detto reggimento d'artiglieria, composto ordinariamente di circa 450 ufficiali e 6000 uomini, venne aumentato secondo il bisogno e diviso in 9 a 14 battaglioni. Questo ordinamento venne conservato e l'artiglieria si designa ancora, nell'attuale *Army List*, col nome di "Regiment", poichè essa viene assegnata, secondo il bisogno, alle brigate mobili ed ai riparti di truppe, quindi anche il battaglione venne di rado tenuto tutto unito. Appunto per ciò l'artiglieria non ha nessun generale inscritto nel bilancio. Il precedente generalissimo d'artiglieria era *Colonel in Chief*, l'antico *Lieutenant General of the Ordnance* era *Colonel en second*, il *Deputy Adjutant General* era capo dello stato maggiore generale, i *Colonels Commandant* comandavano dipartimenti maggiori, di guisa che, nell'ultima campagna, un colonnello aveva il comando di 5000 a 6000 uomini. Nella guerra di Crimea il "Regiment", contava, nel 1856, 711 ufficiali, 1448 sotto-ufficiali, 19.077 soldati, 6523 cavalli. Mercè una disposizione regolamentare, fin da quel tempo si è smembrata l'artiglieria in brigate, e se ne è effettuata pure una trisezione: artiglieria a cavallo, artiglieria a piedi e artiglieria di piazza.

L'artiglieria a cavallo comprende 15 batterie da campo, 3 batterie di deposito ed una scuola di equitazione con 2 *Colonels Commandant* (Brigadiere), 6 colonnelli, 9 tenenti colonnelli; le singole batterie hanno uno stato maggiore di 1 maggiore, 1 capitano, 3 tenenti; complessivamente 122 ufficiali, 3134 soldati, 1810 cavalli.

L'artiglieria da campo comprende 39 batterie da campo e 5 batterie di deposito con 6 *Colonels Commandant*, 12 colonnelli, 24 tenenti colonnelli; le singole batterie hanno uno stato maggiore di 1 Maggiore, 1 capitano, 3 tenenti; in tutto, 285 ufficiali, 7260 soldati, 3224 cavalli.

L'artiglieria di piazza comprende 66 batterie e 5 batterie di deposito con 7 *Colonels Commandant*, 9 colonnelli, 20 tenenti colonnelli; in tutto, 393 ufficiali, 12.756 soldati, 102 cavalli.

Il sistema d'acquisto dei gradi d'ufficiale era sconosciuto nel corpo dell'artiglieria e del genio; il perfezionamento degli ufficiali ha luogo nella scuola d'artiglieria, la nomina al posto di ufficiale avviene in base ad un esame abbastanza serio (1).

glieria nel Comando generale o negli alti posti dello Stato Maggiore generale (ivi, p. 14); in compenso, il numero degli ufficiali dello Stato Maggiore relativamente è molto grande; i *Colonels Commandant* hanno il grado di Generali di brigata. Nel l'*Army List* del 1881, i 17 *Colonels Commandant* hanno tutti grado di generale o di tenente generale (pag. 749). Gli ufficiali del genio si compensano, oltre a ciò, con l'impiegarli largamente nelle Commissioni speciali e importanti impieghi civili.

(1) Le truppe d'artiglieria negli attuali *Army Estimates*, sono comprese nel

[Negli ultimi anni sono state compiute nell'artiglieria importanti riforme, specialmente in seguito alla celebre inchiesta presieduta da Lord Harris, iniziata il 1° ottobre 1887 e terminata nell'aprile dell'anno dopo (1). Secondo l'ordinamento del 1894, che appena si venne accostando ai voti di questa Commissione, l'arma d'artiglieria (*Royal Regiment of Artillery*) si divide in artiglieria a cavallo, da campagna, da montagna, da fortezza e da costa. Le tre prime specialità comprendono un determinato numero di batterie, le quali, come i depositi, sono centri di reclutamento; i depositi sono anche centri d'istruzione per le reclute e di rifornimento delle batterie all'estero. L'artiglieria da fortezza è stata riformata secondo un *Army Order* del 15 luglio 1891, per cui la *Garrison Artillery* comprende, come in passato, tre grandi divisioni, dell'est, del sud, dell'ovest. Ma le unità secondarie si chiamano compagnie anzichè batterie. La divisione dell'est, invece di 29 batterie ha 22 compagnie, di cui 4 a Gibilterra, 1 in Egitto e 9 nell'India; la divisione del sud, invece di 43 batterie ha 28 compagnie, di cui 10 nelle Colonie e 10 nell'India; la divisione dell'ovest, invece di 25 batterie, ha 18 compagnie, di cui 4 nelle Colonie e 8 nell'India. Oltre al personale delle compagnie, ogni divisione comprende un certo numero d'ufficiali e soldati, ripartiti permanentemente tra le varie piazze e che non si possono mandare nè alle Colonie nè alle Indie. La brigata d'artiglieria da costa è soppressa, e il suo personale costituisce il personale fuori quadro. A queste divisioni sono collegati 33 corpi d'artiglieria della milizia.

[Il personale dell'artiglieria a cavallo e da campagna è ripartito fra il servizio britannico ed il servizio indiano; quello da montagna, fra il servizio indiano e quello delle colonie; il personale dell'artiglieria da fortezza è ripartito fra i tre servizi ora detti.

[Le batterie attive (*service batteries*, tutte comandate da maggiori), dislocate nei vari presidii del Regno Unito, delle colonie e dell'India, dipendono disciplinarmente ed amministrativamente dai comandi territoriali di artiglieria, mantenendo tuttavia relazioni coi rispettivi depositi che sono pur sempre i loro centri di rifornimento.

[L'*artiglieria da costa* consta di un reparto amministrativo, detto *Coast Brigade*, mantenuto a numero dalle altre specialità dell'arma di artiglieria che vi trasferiscono quegli individui che ne fanno do-

votum 1 del bilancio dei reggimenti, *Parl. P.*, 1880-81, pag. 8, 9, 130 e seguenti. Le graduazioni delle paghe sono di poco più elevate di quelle esistenti nella cavalleria e nella fanteria di linea; il numero, invece, degli ufficiali superiori è molto più considerevole. Le nomine e le promozioni, come pure l'ammissione alla scuola di artiglieria dipendono assolutamente dal Comando generale, e persino il mutamento del generale dell'artiglieria, al mutare del ministero di partito, non aveva precedentemente alcuna diretta influenza su ciò. Tutto al più si ripeteva l'accusa, che Lord Beresford o Lord Anglesed ammettessero alla scuola di artiglieria troppi Irlandesi, Sir George Murray troppi Scozzesi.

(1) [*Report on the Organisation of B. Artillery*, *Parl. P.*, 1888, XXV, p. 207 e seg.].

di contenzioso amministrativo, nell'amministrazione militare è scrupolosamente rispettato. Anzi tutto, l'annuale revisione della legge sull'amministrazione militare serve a conferire al Parlamento un continuo controllo, affinchè in tutto quanto riguarda l'esercito permanente non venga a prevalere alcun principio, che possa mettere in pericolo la costituzione dello stato e l'ordinamento giuridico della società.

Il suggello dei controlli giuridici è posto anche qui dalla responsabilità del Ministro quale noi l'abbiamo descritta (§ 50).

APPENDICE. — Nelle loro origini, dopo la guerra dei trent'anni, quando la società era ancora ordinata per caste, gli eserciti permanenti formavano quasi uno stato nello stato, con una esclusiva giurisdizione penale e civile e con ordinamenti speciali, che davano loro una posizione paragonabile a quella del clero nell'evo medio. Con la introduzione dell'obbligo generale del servizio militare e colla legislazione sociale di Stein e di Hardenberg in Prussia, questa speciale condizione di cose doveva mutare. I militari, per tutte le loro questioni giuridiche, vennero sottoposti ai tribunali civili ordinarii, ristabilendo così la completa uguaglianza nel diritto patrimoniale e in quello di famiglia. Tutte le controversie relative agli alloggi militari, all'obbligo di somministrare gli animali da tiro ed alle questioni analoghe vennero sottoposte alla decisione di commissioni governative. La leva delle truppe venne ordinata col mezzo di speciali commissioni provinciali, secondo il sistema del *Selfgovernment*. Anzi tutto con l'obbligo generale al servizio militare si colmava l'abisso, che separava precedentemente la casta militare dai borghesi. Solo per motivi di opportunità, si è conservato in materia penale come in tutte le altre costituzioni del Continente, una casta giudiziaria esclusivamente militare e, mercè un sistema di "tribunali d'onore", si è ampliata in forma da escludere i controlli giuridici dell'amministrazione in alcune materie importanti. Il comando generale e l'amministrazione ministeriale hanno d'ordinario facoltà di decidere definitivamente sull'interpretazione controversa di leggi importanti, destinate a limitare il diritto militare. Le leggi sull'obbligo di prestare servizio soggiacciono ad una interpretazione definitiva del temporaneo Ministro della guerra. La "disciplina militare", non ha fino ad ora nessun limite giuridico, quand'anche invada il dominio dei diritti di famiglia, della libertà religiosa e simili (1). I tribunali militari decidono definitivamente, non solo nelle materie di loro competenza, ma altresì

(1) [Lo sviluppo del sistema costituzionale in Germania, del resto assai limitato, non ha in alcuna guisa scemato questo rigido sentimento, in un certo senso veramente antigiuridico, della disciplina militare. Il 18 ottobre 1894, l'Imperatore di Germania, distribuendo le nuove bandiere ad alcuni reggimenti, tenne ai soldati un discorso ispirato al più rigido concetto della disciplina militare, avvertendo che il soldato non ha altro diritto che l'obbedienza agli ordini e deve esser sempre pronto a difendere Dio e l'Imperatore contro i nemici esterni e gli interni. "fossero i loro stessi padri e fratelli"].

nei casi in cui i tribunali di guerra e i tribunali d'onore alterano, oltre la loro portata, le relazioni giuridico-civili. La responsabilità giuridico-civile dei militari è determinata con decisione preliminare d'una " commissione dei conflitti „; la responsabilità giuridico-penale dei soldati è assolutamente soggetta al tribunale militare. I tribunali d'onore decidono le questioni relative al punto d'onore tra i militari ed i civili e su alcuni altri rapporti della vita civile, ma sempre secondo le idee militari. L'intromissione del militare, nei casi in cui è turbato l'ordine pubblico e la proclamazione del così detto *stato d'assedio* in tempo di pace con le sue gravi conseguenze giuridiche sono affidate al criterio dei comandanti militari, e con una serie di disposizioni viene ognor più alimentato il concetto dell'esistenza di una speciale " casta militare „ (1). In luogo dei controlli giuridici dello stato costituzionale, abbiamo insomma una relazione fiduciaria tra la monarchia e la nazione, la quale, anche nella nuova redazione del diritto militare mercè la legislazione dell'impero tedesco, in poche parti soltanto trova veri controlli giuridici. Questa relazione impone alla monarchia gravi doveri ed all'amministrazione militare riguardi molteplici. L'esempio inglese ci mostra quale serie di conflitti sia possibile, se le trasgressioni dell'amministrazione militare nelle relazioni giuridico-civili non vengono impedito con mano ferma, e si mantengono quei privilegi (*Exemptionen*), che non si possono giustificare abbastanza colla speciale posizione dell'ufficiale.

§ 76.

C. 3. I controlli Parlamentari dell'amministrazione militare.

Il più efficace controllo parlamentare sull'esercito permanente si ebbe perciò, che tutta la sua esistenza rimase dipendente da un voto annuale del Parlamento. Il sentimento che l'esercito assoldato fosse una minaccia continua alla costituzione parlamentare, vivissimo ancora nel secolo XVIII, venne meno nel XIX, sebbene si continuassero a mantenere tutti i controlli parlamentari. Questi controlli, che si completavano a vicenda, consistono da un lato nella facoltà di approvare l'intero bilancio militare; dall'altro nella necessità dell'annuale conferma delle leggi sull'amministrazione militare (*Mutiny Act*), con le variazioni e le aggiunte che si deliberano d'anno in anno. Nell'andamento delle deliberazioni, il numero dei soldati dell'esercito permanente è dapprima determinato nelle discussioni della Camera bassa ed inserito nel *Mutiny Act*, che, come tutti i disegni di legge,

(1) Circa la connessione di questi rapporti cfr. GNEIST, *La giustizia amministrativa* (in ted.), Berlino 1869, pagg. 258-262.

viene esaminato da ambedue le Camere. Il numero proposto, secondo la consuetudine dell'amministrazione militare, si considera come la media di tutto l'anno, ed è sempre ammesso un possibile mutamento nel corso dell'anno medesimo. Siccome il *Mutiny Act* viene presentato ogni anno insieme al bilancio dell'esercizio finanziario, si considera quasi come un'annesso del bilancio. L'approvazione di ambedue costituisce la prova principale del buon accordo esistente tra il Parlamento ed il Gabinetto che si trova al potere. Alla stessa guisa, tutta l'amministrazione della milizia e dei *Volunteer Corps* dipende dalla concessione dei fondi da parte del Parlamento. Alla facoltà della Corona di formare i quadri della milizia secondo i regolamenti corrisponde un uguale diritto della Camera bassa di consentire i mezzi pecuniarii. A dire il vero, questi poteri giovarono a mettere l'amministrazione ministeriale alla dipendenza della Camera bassa, ma non a rendere migliore e più economico l'ordinamento militare. Più grande efficacia aveva ad ogni modo, per l'ordinamento giuridico del paese, il controllo esercitato colla votazione del *Mutiny Act*, che secondo le circostanze porge occasione ad una discussione annuale sui punti principali del diritto amministrativo militare, e vi introduce frequentemente variazioni abbastanza importanti, secondo gli inconvenienti che la pratica viene dimostrando.

Il controllo generale, che ha luogo mercè le risoluzioni e le mozioni della Camera bassa, è esercitato sempre con molta prudenza. La linea di confine dei numerosi *Precedents* consiste anche qui in ciò, che il controllo parlamentare non può turbare i controlli amministrativi e giuridici dell'amministrazione militare. Le inchieste speciali sull'economia interna dell'esercito e della marina devono essere compiute dalle Commissioni " che sono un'emanazione della Corona e che ad essa presentano la loro relazione „, perchè venga poi comunicata alle Camere (1). Al diritto del Parlamento di conoscere le condizioni dell'amministrazione, questa provvede con prospetti generali e speciali, che essa suole presentare ogni anno e si pubblicano tutti negli atti parlamentari.

La preparazione, la presentazione e la discussione del bilancio annuale nel Parlamento costituirono evidentemente da tempo abba-

(1) [TODD, *Governo parlam.*, pag. 298. — " Siccome il comando dell'esercito e dell'armata è peculiare privilegio e forza precipua del potere esecutivo, di guisa che non potrebbe essere affidato al Parlamento senza abbattere la monarchia, così è necessario che il criterio del Parlamento nell'esercizio di questo controllo sia guidato dalla massima discrezione, per tema di violare i limiti costituzionali dell'inchiesta e del consiglio e di invadere le funzioni del potere esecutivo. Il Parlamento ha certo il diritto di intervenire per mezzo di inchieste, rimostranze, censure, in tutti i casi d'abuso, sia per parte di ufficiali singoli, sia per parte delle amministrazioni militari „ — Sugli altri diritti del Parlamento, in materia di amministrazione militare e sul modo con cui esercita il suo controllo, cfr. *ibid.*, pag. 294 a 297].

stanza antico uno dei più importanti ufficii dei Ministri parlamentari. Da gran tempo venne perciò creato l'ufficio costituzionale del *Master of the Ordnance*, che si limitava però alla fornitura delle armi, all'artiglieria e ad alcuni altri rami strettamente connessi. In sostanza l'esercito permanente, fanteria e cavalleria, formava un ramo speciale dell'amministrazione, dipendente dal " Segretario di Stato „, come tutti i rami che non fanno parte di uno speciale dipartimento costituzionale. Dopo la moderna riforma del Ministero della guerra, il bilancio è presentato dal *Secretary for War*, o dal suo sotto-segretario parlamentare, mediante i direttori ministeriali del II e del III dipartimento, quando anche questi hanno un seggio nel Parlamento (1). Nel corso di queste discussioni, la Camera bassa deve rispettare la misura del contingente deliberato col *Mutiny Act*; nel resto essa è abbastanza libera nelle sue decisioni, perchè le parti più importanti dell'ordinamento si fondano su ordinanze e regolamenti.

L'argomento più importante sul quale è necessario l'accordo colla Camera bassa è però sempre la discussione annuale del bilancio finanziario, specialmente la determinazione del contingente dell'esercito regolare, il quale appunto può mutare ogni anno. La decisione di tale questione spetta in sostanza alla Camera bassa, non avendo la Camera alta il diritto di proporre emendamenti alle singole voci del bilancio. Le deliberazioni relative alle forze presenti ai corpi, dalle quali dipendono numerose voci del bilancio, si riferiscono ora però, secondo il bisogno, alle truppe arruolate e sono pur sempre soggette a grandi mutamenti. Il numero delle truppe concesse dal *Mutiny Act* ammontava, nell'anno 1801, a 85.940 uomini; discese, nel 1803, a 66.574 uomini; negli anni che corsero dal 1804 al 1809, varì fra 129.000 e 135.000; raggiunse, nel 1812, il massimo di 245.996 uomini; discese di nuovo, dopo la pace, ad un minimo di 71.779 uomini (1823). Poi aumentò gradatamente di nuovo ad una media di 100.000 uomini; per elevarsi, dopo lo scoppio della guerra di Crimea, a 193.565 uomini; e, nell'anno seguente, a 246.716 uomini, con una spesa di 32.768.230 Ls. Dopo la pace queste cifre variarono di nuovo tra 120.000 e 150.000 uomini ogni anno; per l'anno finanziario 1880-81, era deliberata una forza di 123.791 uomini (2).

Nel secolo XVIII, il bilancio militare si divideva in due grandi partite, ciascuna delle quali importava un voto speciale (*vote*). Ma nel corso del presente secolo il bilancio si venne specializzando; esso comprendeva nell'anno 1880-81 25 *votes* connessi alla recente forma-

(1) Vedi sopra, pag. 510.

(2) [Pel 1892-93 venne determinata una *regular force, home and colonial* di 144.128 uomini; al 1° gennaio 1892 erano 138.718. A questa si aggiungono: *army reserve*, 1° cl. 78.000; 2° cl. 480; milizia, compresa la riserva, 134.629; id., per le Isole del Canale, Malta, St. Elena e Bermuda, 5727; *Yeomanry*, 14.095; volontari, 263.956. Totale 641.010, oltre a 72.648 uomini di forze regolari indiane. — *Parlam. Papers, Army Estim.*, vol. XLIX, 1892, pag. 6].

zione del Ministero della guerra. I 25 titoli, sui quali avviene la votazione, sono divisi in VI *Parts*, come segue:

I. La prima parte, che è la principale, comprende l'esercito regolare in 4 capitoli distinti: 1) Stato Maggiore generale e reggimenti: paghe ed altre spese diverse per il personale, 4.579.000 Ls.; 2) culto militare, 50.700 Ls.; 3) giustizia militare, 29.800 Ls.; 4) Igiene militare, 308.400 Ls.; totale, 4.967.900 Ls.

II. Truppe complementari e di riserva in 4 capitoli: 5) Paghe e spese della milizia, 552.900 Ls.; 6) Spese per la *Yeomanry cavalry*, 74.400 Ls.; 7) *Volunteer Corps*, 539.600 Ls.; 8) Riserva dell'esercito, 208.800 Ls.

III. Amministrazione dell'intendenza e del materiale: 9) servizio dei trasporti per l'intendenza e fornitura delle armi, 386.700 Ls.; 10) provvisioni, foraggi, combustibile ecc., 2.790.000 Ls.; 11) vestiario militare, 825.100 Ls.; 12) somministrazione e riparazione del materiale da guerra, 1.185.000 Ls.; somma complessiva per il materiale, 5.186.800 Ls.

IV. 13) edifici militari e loro manutenzione, 853.000 Ls.

V. Servizi diversi (*Various Services*): 14) Istruzione militare, 162.200 Ls.; 15) Spese varie, 36.400 Ls.; 16) Amministrazione militare, Ministero della guerra e Comando generale, 215.900 Ls.

VI. 17-25) Servizi di non attività ecc., *non Effective Services*, 2.743.400 Ls.

Della complessiva somma annuale di 15.541.300 Ls. spettano al servizio attivo 12.797.900 Ls. (1).

[Nel bilancio del 1892-93 trovo i sedici voti seguenti relativi alle spese per l'anno che terminava al 31 marzo 1893:

I. Nella prima categoria sono compresi i seguenti servizi effettivi:

1. *Esercito permanente*; paghe, spese ecc. (*general Staff, regiments*.

(1) L'assetto del bilancio militare annuale ha bisogno di qualche altra spiegazione. Gli *Army Estimates* formano, ogni anno, un volume a parte negli atti parlamentari (per il 1880, vol. XLI — [per il 1892, vol. XLIX]). La parte principale è il bilancio propriamente detto sotto il titolo: *Army Estimates of Effective and Non-Effective Services for 1880-81*, da pag. 1 a 198 — [*Id. for 1892-93*, da pag. 1 a 243]. Ad ogni partita è annesso uno specchio delle variazioni col bilancio del precedente anno finanziario. Al *Vol. I*, il quale comprende le spese per il personale dell'esercito, è preposto il quadro delle singole truppe (vol. XLI pel 1880, pag. 6-13 — [vol. XLIX pel 1892, pag. 6-16]). Ai singoli capitoli sono aggiunte le rubriche speciali. Nell'*appendice* (da pag. 131 a 198) sono registrate le *specialissime*. Il rimanente dei *Parl. P.* consta dei *Finance Accounts*, delle proposte in genere e delle istruzioni, che formano ogni anno un secondo ed un terzo volume.

[Pel 1892, dopo il bilancio, troviamo, il consuntivo del 1891-92, pag. 247-252; la relazione sulla *Royal Army Clothing Factory*, p. 253-343; il computo della spesa per le *Ordnance Factories*, ed il resoconto dell'anno precedente, pag. 343-552; l'*Appropriation Account* pel 1890-91, pag. 557-760; la relazione sulle maggiori spese occorse (*surplus ou vote*), pag. 761-765; e le relazioni sui termini e le condizioni del servizio, pag. 765-771, e sulle caserme, pag. 771-773. — Si vedano poi gli altri volumi altrove citati, e che contengono relazioni speciali, ecc.]

[*reserve and departments*] 5.635.000 Ls. — (pel 1893-94 5.876.400 Ls.; pel 1894-95, 5.981.000 Ls.) — tra le quali 4.974.200 per paghe ai reggimenti.; Culto militare, 57.935 Ls.; Prigionieri ed altre spese di giustizia militare, 29.335 Ls.; paghe ecc. della riserva, 605,525 Ls.

2. *Servizio medico*, paghe ed altre spese, 290.100 Ls.; di cui 228.000 Ls. pel corpo medico; 16.000 per medicinali ecc. — (nel 1893-94, 288.200 Ls.; nel 1894-95, 290.000 Ls.).

3. *Milizia*, paghe ed altre spese, 535,000 Ls., di cui 300.000 Ls. per paghe, 195.000 Ls. per premi e spese d'arrolamento ecc. — (Nel 1893-94, 560.000; nel 1894-95, 600.000 Ls.).

4. *Yeomanry cavalry*, paghe ed altre spese, 74.400 Ls. — (Nel 1893-94, 74.000 Ls.; nel 1894-95, la stessa somma).

5. *Corpo dei volontari*, paghe e spese, 781.500 Ls.; di cui 76.000 Ls. per paghe agli aiutanti; 25.500 Ls. id. ai sergenti istruttori; 464.900 Ls. per indennità giornaliera ecc. — (Nel 1893-94, 786.000 Ls.; nel 1894-95, 804.000 Ls.).

6. *Trasporti e rimonte*, 639.700 Ls.; di cui 82,500 Ls. per rimonte; 70.000 Ls. per trasporti nelle colonie; 299.600 Ls., id. nel Regno Unito; 224.100 Ls., id. per mare (nel 1893-94, 623.000 Ls.; nel 1894-95, 631.100 Ls.).

7. *Provvigioni, foraggi ed altri approvvigionamenti*, 2.645.000 Ls.; di cui 1.432.800 Ls. per provviste; 459.200 Ls. per foraggi; 222.000 Ls. per alloggi militari ecc. — (Nel 1893-94, 2.622.400 Ls.; nel 1894-95, 2.732.220 Ls.).

8. *Vestiaro militare*, 820.600 Ls.; di cui 512.580 Ls. per l'*army clothing department*, e 308.020 Ls. per la *clothing factory* — (Nel 1893-94, 790,600 Ls.; nel 1894-95, 789.600 Ls.).

9. *Provvista e riparazione del materiale da guerra*, 1.847.000 Ls.; di cui 694.930 Ls. per *small arms*; 551.400 Ls. per munizioni; 274.500 Ls. per provviste in genere; 190.300 Ls. per equipaggiamenti; 150.700 Ls. per cannoni e carri ecc. — (Nel 1893-94, 1.827.400; nel 1894-95, 1.807.000 Ls.).

10. *Edifici militari e loro manutenzione*, inclusa la retribuzione del *royal engineer superintending Staff*, 892.100 Ls., suddivise in 11 capitoli generali, sei per: a) fortificazioni, b) *Ordnance Store buildings* c) caserme, superiori od inferiori a 1000 Ls., e tre per riparazioni ordinarie, a) alle fortificazioni, b) agli *Ordnance Store buildings* e c) alle caserme — (Nel 1893-94, 789.600 Ls.; nel 1894-95, 832.600 Ls.).

11. *Istituti d'educazione militare*, 113.500 Ls. — (Nel 1893-94, 114.400 Ls.; nel 1894-95, 114.500 Ls.).

12. *Servizi effettivi diversi*, 122.300 Ls., di cui 23.745 Ls. per servizio di polizia; 72.000 Ls. per interessi di prestiti per la costruzione di caserme; 11.260 Ls. pel Comitato di artiglieria ecc. — (Nel 1893-94, 126.300 Ls.; nel 1894-95, 130.600 Ls.).

13. *Stipendi ed altre spese varie dell'ufficio della guerra*, del quale si è parlato a suo luogo, 257.800 Ls. — (Nel 1893-94, la stessa somma; nel 1894-95, 257.600 Ls.).

[II. In una seconda categoria sono compresi i servizi di disponibilità, di riposo ed altri somiglienti, sotto il titolo complessivo di *non effective services*, in tre voti, cioè:

14. *Retired pay, half pay, and others non effective charges for officers*, ecc. 1.527.700 Ls. in 23 capitoli, di cui 12.300 Ls. ricompense per servizi distinti; 84.900 Ls. *half pay* ecc.; 1.522.076 Ls. *retired pay and gratuities, including compensation awarded by the army purchase commissioners*; 163.561 Ls. per pensioni alle vedove; 14.408 Ls. pensioni per feriti; 39.708 Ls. assegni di ritiro per ufficiali della milizia della *yeomanry* e dei volontari, 39.708 Ls., detratte dal totale Ls. 309.253 di residui attivi (*appropriations in aid*) — (Nel 1893-94, 1.524.200 Ls.; nel 1894-95, 1.516.400 Ls.).

15. Pensioni ed altri oneri per *warrant officers, non commissioned officers*, soldati ed altri, 1.385.400 Ls., di cui 31.680 Ls. per gli ospitali di Chelsea e Kilmainham, 1.820.700 Ls. per pensioni: 3400 Ls., id. alle vedove; 7520 Ls., per premi e ricompense, meno 477.900 Ls. di residui attivi — (Nel 1893-94, 1.385.400 Ls.; nel 1894-95, 1.355.200 Ls.).

16. *Superannuation, compensation, compassionate allowances and gratuities*, 154.100 Ls. — (Nel 1893-94, 257.800 Ls.; nel 1894-95, 164.700 Ls.).

Il totale della spesa pel 1892-93 è di 20.644.962 Ls. e tolti i residui attivi, di 17.631.200 Ls.; nel 1893-94 di 17.802.800 Ls.; nel 1894-95 di 18.081.900 Ls.].

L'origine finanziaria del dipartimento della guerra si fonda sulla massima che il bilancio della guerra è concesso dal Parlamento alla Corona. Perciò la direzione suprema dei pagamenti segue per autorità reale, delegata con un ordine di Gabinetto ai Lordi della Tesoreria. In sèguito a questo, la Tesoreria autorizza di quando in quando il controllore generale a porre, presso la Banca d'Inghilterra a credito del tesoriere generale, le somme direttamente necessarie. Il tesoriere generale riceve poscia dal segretario della guerra le ulteriori istruzioni sui singoli pagamenti; gli vengono comunicati, a questo scopo, i bilanci militari votati, le clausole di appropriazione del Parlamento e le norme per i pagamenti. Ma prima di pagare, fa d'uopo ch'egli abbia un altro ordine di Gabinetto, controfirmato dal lord tesoriere, che lo autorizzi a seguire quell'istruzione (1).

(1) Uno specchio delle spese per l'esercito negli anni corai dal 1800 al 1836, si trova nello *Statistical Journal*, I, 33. — Un'ampia relazione sulla formazione del bilancio militare si trova nel *Report of Committee on the Expenditure on Account of the Navy, Army and Ordnance* del 1848. — [Molto più importanti sono le 5 relazioni del Comitato d'inchiesta sul bilancio della guerra del 1888. *Parl. P.*, 1888, vol. VIII, 1° a pag. 391-548; 2° a pag. 549-871; 3° a pag. 871-998; 4° vol. IX, pag. 1-325; 5° pag. 326-615]. — La tenuta dei libri, la contabilità e la revisione della medesima sono regolate dallo Statuto del nono e decimo anno del Regno di Vittoria, capo 92, [ora del 29 e 30 Vitt., c. 89, ses. 46, *Naval and Military*

Questo controllo giuridico dei pagamenti si completa altresì mediante la revisione materiale della contabilità (*appropriation audit*), cui, secondo le disposizioni vigenti la Commissione di contabilità della Camera bassa, con l'assistenza della Corte dei Conti, assoggetta i conti annuali.

La questione veramente decisiva per la formazione del bilancio militare, se cioè il voto del Parlamento sia vincolato alla concessione di un numero determinato di soldati, è risolta in Inghilterra distinguendo l'esercito raccolto mediante la leva forzata, da quello arruolato.

Il contingente della milizia, raccolto mediante la leva forzata, venne sempre fissato con una legge permanente, perciò che la milizia rappresenta l'armamento ordinario e legale della nazione, la forza armata riconosciuta come " necessaria alla tutela nazionale ed al mantenimento dell'ordine pubblico „, come pure per riguardo al principio, che le prestazioni personali dei sudditi a pro dello Stato devono essere determinate dalla legge.

Invece l'esercito raccolto mercè l'arruolamento è considerato come una straordinaria istituzione temporanea, la quale: 1) è contraria alla costituzione nazionale (*against law*) e quindi ha d'uopo per la sua esistenza d'una legge eccezionale temporanea; 2) è riconosciuta indispensabile soltanto per il mantenimento dell'equilibrio europeo, per la difesa dei possedimenti della Corona ecc. ecc., come venne ripetuto, con alcune varianti, per molte generazioni, quale scopo e significato della istituzione, nel proemio del *Mutiny Act*.

Da quando si riconobbe come decisivo l'obbligo personale di prestare servizio anche per la milizia, essa venne considerata alla medesima stregua dell'esercito assoldato, come una questione finanziaria, che deve sottostare anzitutto alle deliberazioni della Camera bassa.

Essenzialmente il concetto inglese, è rimasto sempre lo stesso: quello, cioè, di fissare sempre mediante stabili leggi l'esercito formato sulla base dell'obbligo personale, come ogni qualvolta furono ordinate le leve forzate mediante un *Order in Council*, si mantenne sempre il numero legale di 120.000 uomini, il quale non può essere mutato che per legge.

APPENDICE. — Egli è in seguito ad una erronea interpretazione delle teorie costituzionali nel continente, interpretazione gravida

Accounts, del 38 e 30 Vitt., c. 45, ses. 6; 41 e 42 Vitt., c. 16, ses. 101; 42 e 43 Vitt., c. 6, ses. 11]. — Un ragguaglio sul sistema della tenuta dei libri trovasi nel *Report on Military Organisation* del 1860, da pag. 1 a 6, da pag. 21 a 24. I singoli pagamenti nei reggimenti vengono fatti da speciali incaricati, che agiscono come loro banchieri sotto la responsabilità dei colonnelli. Essi ricevono due volte al mese, dal tesoriere generale, le somme necessarie per pagare i soldati: pagamenti, che agli ufficiali vengono fatti direttamente ogni mese, ai sotto-ufficiali ed ai semplici soldati per mezzo del tesoriere reggimentale. La conseguente revisione della contabilità, *appropriation audit*, è garantita in modo abbastanza sicuro, fin dall'anno 1866, mercè il nuovo ordinamento della Corte dei Conti (§ 101).

di conseguenze, che potè prevalere così largamente il concetto che fosse riconosciuta la "massima costituzionale", di determinare le forze militari di una potenza non già mediante la legge, bensì con voti di bilancio mutabili ogni anno e con una decisa prevalenza della Camera bassa. Tutte le ragioni che condussero in Inghilterra a fissare sempre le forze della milizia col mezzo di leggi permanenti, dimostrano nel modo più evidente l'opportunità di fondare l'obbligo generale rigoroso di prestare il servizio militare nella legge, come per l'esercito tedesco. Cotesto sistema dell'obbligo generale, nell'interesse degli stessi obbligati al servizio, esige precise disposizioni di legge; ogni chiamata parziale delle singole classi renderebbe arbitrariamente disuguale e insopportabile il più grave di tutti gli oneri del cittadino. La massima riconosciuta, che gli obblighi personali verso lo Stato debbono essere regolati dalla legge, vale tanto per la totalità di queste prestazioni quanto per ogni prestazione speciale. Anche le condizioni economiche d'una nazione si devono indirizzare ed ordinare secondo le precise norme che determinano questo obbligo al servizio. La permanenza pare, d'altronde, necessaria come conseguenza dell'ordinamento di tale esercito, perchè l'intero organismo suo è calcolato sulla presenza di tutte le classi.

L'interesse politico della Germania, per la sua posizione in mezzo alle grandi potenze militari d'Europa, esige anzitutto un esercito permanente come una questione di esistenza, la quale non può esser fatta dipendere dall'avvicinarsi dei partiti politici in una Camera dove possono mutare ogni anno. La legislazione prussiana ha riconosciuto questi punti di vista durante una generazione. Nella legge del 3 settembre del 1814 le forze dell'esercito erano bensì mutabili con una deliberazione annuale, per mezzo di una "ordinanza reale"; ma per l'unico motivo che, in quel tempo, non poteva ancora esser promulgata una legge, perchè gran parte dell'esercito era in Francia sul piede di guerra e nel nuovo territorio dello Stato prussiano non era ancora organizzata la leva militare. Appena compiute queste condizioni preliminari, vennero subito determinati legalmente i quadri dell'esercito mercè l'ordinamento della milizia nazionale del 1815 e mercè l'ordinanza generale del 5 dicembre del 1819 (1), la quale ha stabilito anche il numero delle brigate, dei reggimenti, dei battaglioni e le loro forze in tempo di guerra. Mercè le ordinanze esecutive ed i regolamenti per queste leggi, il paese venne diviso in distretti di battaglioni e di compagnie e si compilarono così i quadri legali dell'esercito, che vennero mantenuti rigorosamente per 40 anni coi ruoli dei quadri e dei distretti pubblicati ogni anno. Abbisognava, quindi, una legge per trasformare questo Stato di cose col riordinamento del 1860 e per riformare la forza sotto le armi in un numero quasi doppio di battaglioni e in un aumento corrispondente.

(1) *Boll. delle leggi* (ted.), 1820, pag. 6.

delle altre truppe. Per evitare di chiedere annualmente l'assenso della Camera dei deputati, il Ministero della guerra di Prussia deliberò allora di determinare le forze chiamate sotto le armi non già per legge, bensì con una ordinanza del " capo dell'esercito „, con che questo esercito venne ad avere una base ben diversa da quella data col *Mutiny Act* all'esercito inglese. L'esercito prussiano non era più soggetto al voto dei fondi da parte della Camera dei deputati, ma questa, dal canto suo, si limitò ad accordare i mezzi pecuniarii per l'esercito quale avrebbe dovuto essere secondo il suo precedente ordinamento legale. Da questi fatti derivò in Prussia il celebre conflitto costituzionale durante gli anni che corsero dal 1862 al 1866; conflitto, il quale giuridicamente e politicamente si fondava sulla questione se le norme fondamentali delle leggi potevano venir mutate con ordinanze e regolamenti amministrativi, mentre la pubblica opinione considerava la questione da questo solo punto di vista, che le spese per l'esercito venivano stanziare nel bilancio senza il voto della Camera (1).

(1) Confronta la questione giuridico-politica in GIERST, *Legge e bilancio* (in ted.), Berlino 1879, Appendice. — Le idee menzionate più sopra, che l'autore di questo scritto aveva patrocinato sempre in quelle discussioni quale relatore della Camera dei deputati, vennero accettate più tardi anche dal Ministro della guerra, a dire il vero, troppo tardi per rimuovere dalla costituzione dell'impero tedesco la lacuna, che condusse poi al sessennato militare. — [La questione dei poteri della Corona in ordine all'esercito non può essere qui trattata per incidenza. Ci limitiamo ad aggiungere, che anche nell'Impero germanico l'esercito continua a dipendere dall'imperatore, ed è ora regolato dalla legge militare dell'agosto 1894, che era stata respinta dal Reichstag nell'aprile e venne approvata con 11 voti di maggioranza dopo un appello al paese].

CAPITOLO III.

LA MARINA MILITARE

- § 77. A. Diritto amministrativo della marina militare.
 § 78. B. Organi esecutivi. 1. Ammiragliato.
 § 79. Id. — 2. Il personale della marina.
 § 80. Id. — 3. Stabilimenti navali.
 § 81. Controlli dell'amministrazione della marina militare.

§ 77.

A. Diritto amministrativo della marina militare (1).

L'amministrazione della marina militare o da guerra è stata, ancor più di quella dell'esercito permanente, argomento di atti parlamentari; si fonda essa pure sopra gli antichi poteri della prerogativa reale che invadevano, contemporaneamente, altri dominii (2). Il diritto feudale del re, quale signore delle coste marittime, e di tutte le uscite

(1) [Per la marina inglese giova vedere le opere seguenti, delle quali l'autore cita solo la prima: SIR H. NICHOLAS, *History of the Royal Navy*, 2 vol. 8°, London 1847-48; LEDIARD TH., *Histoire navale d'Angleterre*, 1066-1784, trad. de l'anglais, 4 vol., Lyon 1751; W. JAMES, *The naval history of Great Britain from 1793 to the access. of George IV.* 6 vol., London 1878; H. BUCHARD, *Marines étrangères*, Paris 1891, pag. 61-149; DU SEIN, *Histoire de la marine de tous les peuples*, Paris 1879, II, pag. 716-792; T. A. BRASSEY, *The naval Annual* (annuale, vol. V, pel 1893, London 1898); ROBINSON C. N., *The British Fleet, the growth, achievements and duties of the navy*, London 1894; P. H. COLOMB, *Naval Warfare*, London; ecc.].

(2) [Guglielmo il conquistatore, che non fece bruciare le sue navi dopo lo sbarco in Inghilterra, come narra una leggenda smentita ormai dagli storici, sconfisse una flotta danese di 300 bastimenti. Riccardo cuor di Leone, nella sua crociata, aveva 13 grandi navi, 50 galere e 100 navi onerarie. In quei secoli il Re d'Inghilterra, quando lo stimava necessario, levava una flotta di mercenarii. Appena una spedizione era decisa, gli sceriffi delle contee marittime ed i baroni dei cinque porti requisivano i bastimenti necessari. Tuttavia nel 1294 Edoardo I, volendo ordinare più seriamente questo mezzo di difesa, nominò Guglielmo Leyburne capitano di tutti i marinai del Regno e G. di Rottetourt guardiano delle coste. Promise amnistia e paga a tutti gli uomini fuori della legge che entrassero in servizio, e ordinò la requisizione di marinai, navi, viveri, armi. Nel 1306 Ger-

e le entrate del regno — con l'esclusivo diritto di determinare i porti, i cantieri, le gittate, i fari, — spetta ora al Ministero del Commercio (Cap. VII). Il diritto marittimo militare delle lettere di marco, dei blocchi ecc. è diventato argomento della giurisdizione indipendente del tribunale dell'ammiragliato, secondo le massime del diritto delle genti (Cap. VIII). Il diritto amministrativo della marina da guerra — diritto, di cui stiamo trattando — comprende invece i poteri per il mantenimento e l'uso della forza permanente per la guerra navale: poteri, che, nel medioevo, si erano riuniti nell'ufficio del *Lord High*

vasio Alard fu nominato ammiraglio della flotta, e nel 1360 si nominò un grande ammiraglio. — *Srubb, Const. History*, II, 287.

[Coi Caboto cominciarono i viaggi che illustrarono la marina inglese e cominciarono a darle una vera importanza. Sotto il Regno di Elisabetta, la marina inglese si illustrò per le vittorie conseguite sugli Spagnuoli e per nuovi viaggi e scoperte. Il grande sviluppo della marina cominciò coll'*Atto di Navigazione*, al tempo di Cromwell, ma per lungo tempo non si dedicò una grande attenzione alla marina da guerra. Ancora alla fine del XVII secolo non vi sono veri ufficiali di marina; le navi erano comandate da ufficiali dell'esercito. Le più grandi flotte erano state affidate ad un ufficiale di cavalleria, Rupert, ed a Monk, e la disciplina era all'altezza del comando. " Il capitano si faceva beffe dell'Ammiragliato e l'equipaggio del capitano . — *MACAULAY, History of England*, I, 8].

Nondimeno può dirsi che una permanente marina da guerra si ha già con Enrico VIII, e precisamente collo Statuto del IV anno del suo Regno (1512). Alla sua morte si calcolava che la marina militare avesse una portata di 1200 tonnellate. Elisabetta, di fronte all'*invincibile Armada* spagnuola (176 navi con 14.996 uomini, che però appartenevano per la maggior parte alla marina mercantile), lasciò all'Inghilterra 42 navi di 17000 tonnellate, ancora una meschina forza. Solo Cromwell comprese l'importanza d'una forte marina per l'Inghilterra. Egli si fece annualmente accordare dal Parlamento la somma sino allora inaudita di 400.000 Ls. e lasciò una flotta militare di 154 navi di 57643 tonnellate. Questa venne conservata in buono stato anche sotto Carlo II e Giacomo II; fu forse l'unico merito di Giacomo II, se alla fine del suo governo la flotta contava 154 navi, 6930 cannoni e 42000 uomini in buone condizioni. Anche dopo la rivoluzione, le somme stanziare per la flotta erano sempre popolari in Parlamento. Alla morte di Anna si contavano 198 navi con 10600 cannoni, stazzanti 156.140 tonnellate; la spesa stanziata in bilancio, pel 1714, importò 245.700 Ls. La flotta crebbe specialmente nel tonnelloaggio elevato delle navi. Giorgio III, quando salì al trono, trovò i 127 vascelli di linea, 198 navi da 50 cannoni e meno, della portata complessiva di 321.104 tonnellate, per i quali, nell'anno 1760, vennero accordate 432.629 Ls. e 70.000 marinai. Alla fine della guerra americana la flotta era salita a 500.000 tonnellate. Allo scoppio della guerra contro la Francia, il Parlamento accordava la enorme somma di 5.525.331 Ls. e 85.000 marinai. Questa spesa venne però ancora superata al rinnovarsi della guerra, dall'anno 1803 al 1810, in cui la flotta da guerra raggiunse il massimo di 500 navi, tra le quali 100 di linea e 150 fregate con un equipaggio di 145.000 uomini! Dopo la pace si sono effettuate grandi economie. La maggior parte delle navi, specialmente quelle di linea, vennero messe in disarmo (*in ordinary*). Negli ultimi decenni si dovettero combattere le più gravi difficoltà pel passaggio al sistema delle navi corazzate, mentre l'amministrazione dell'Ammiragliato era diventata alquanto pesante. — [Negli ultimi anni venne modificata radicalmente l'amministrazione, e si diede un colossale sviluppo al materiale della flotta come si dirà innanzi].

Admiral. Questo ufficio viene menzionato la prima volta nel sec. XIV: dall'anno 1405 in poi abbiamo una serie non interrotta di *High Admirals* (1). Come nell'esercito feudale il *Constable* ed il *Marshal*, così anche l'*High Admiral* non è destinato al Comando dell'armata; è un alto impiegato dell'amministrazione (*government*) della marina. Tali erano pure le sinecure del *Vice-Admiral* e del *Real-Admiral*, quali rappresentanti di queste funzioni. Quando per la prima volta nel 1632, poi a cominciare dai tempi della rivoluzione, l'ufficio dell'*High-Admiral* venne regolarmente affidato ad una Commissione, non si mutò il tradizionale diritto amministrativo: di guisa che al collegio dell'ammiragliato vennero accordati " il potere e l'autorità di compiere tutti gli atti e di occuparsi di tutte le materie, che sono di competenza dell'ufficio dell'*High-Admiral*. " Questa antica consuetudine amministrativa (*common law*) fu però occasione che successive modificazioni di essa diventassero argomento di atti parlamentari. Fin dai tempi della rivoluzione, il Parlamento inserì nel bilancio finanziario da concedersi ogni anno, le spese della marina militare, acquistando così una decisiva influenza sull'amministrazione. La regia prerogativa in materia di marina militare, venne però aumentando del pari a spese delle leggi permanenti. Alcune di queste leggi dichiarano ed allargano i poteri delle regie prerogative che hanno attinenza colla marina, come la determinazione dei porti e dei cantieri, secondo lo statuto del quarantesimo sesto anno del regno di Giorgio III, capo 153; dei fari, secondo lo statuto del sesto e settimo anno del regno di Guglielmo IV, capo 79, ecc. ecc. Altre leggi si prefiggono principalmente lo scopo di determinare l'obbligo del servizio navale e le prestazioni materiali dei sudditi. Al contrario, il maggior numero derivò per avventura assai più dal fatto che i limiti della regia prerogativa vennero dichiarati, allargati e poscia di nuovo mutati secondo il bisogno del mo-

(1) [I comandanti della flotta erano dapprima chiamati *Guardians o, the Seas*, poi *Admirals*, ed avevano i poteri che spettano oggi ai Lordi dell'Ammiragliato ed all'alta Corte dell'Amm. Guglielmo di Wrotham (1199) fu chiamato *Keeper of the King's Ships*, e comandava non solo le navi del Re, ma anche quelle che i baroni dei cinque porti dovevano fornire. Il titolo di ammiraglio (della flotta dei 5 porti) è usato per la prima volta da Gervasio Alard, nel 1800, ma in Francia lo si era attribuito a un altro comandante marittimo inglese tre anni prima. Da allora al 1628 abbiamo una serie non interrotta di ammiragli d'Inghilterra, ecc., o solo *Lord High Admirals*. Fu nel 1828, non come dice il Gneist nel 1882, che l'ufficio venne per la prima volta *placed in Commission*, cioè affidato ad una Commissione. Carlo II lo affidò al Duca di York, ma nel 1678 fu di nuovo attribuito ai grandi ufficiali dello Stato. Poi fu tenuto or dal Re, or dai Commissari, sino all'atto 2 *Will. and Mary*, c. 2 del 1670, che confermò il potere dei Lordi dell'Ammiragliato, composto, secondo una mozione deliberata due anni dopo dalla Camera dei Comuni, " di persone negli affari marittimi .. Ad eccezione di lord Pembroke (1701), del Pr. Giorgio di Danimarca (1701-1708), e del duca di Clarence (1827-28) non si ebbero più Grandi Ammiragli fino alla definitiva costituzione dell'ufficio di cui si dirà innanzi].

mento, sempre per legge (1). Solo dopo che nell'ultima generazione venne riordinata per legge tutta la marina militare, si possono fare le medesime distinzioni che per l'esercito.

(1) Fino alle semplificazioni recate alla legislazione negli ultimi anni si ebbero su questa materia più di cento Statuti diversi, confusamente accatastati, di fronte ai quali si spezzava qualsiasi tentativo di ordinamento sistematico. Le principali leggi sulla marina militare possono essere divise nei gruppi seguenti:

1) Tenuta della contabilità, presentazione dei conti al Parlamento e revisione della contabilità: Statuto del nono e decimo anno del Regno di Vittoria, capo 92 — [Questo atto venne abrogato dal 29 e 30 Vitt., c. 49, che diede un nuovo ordinamento a questa materia].

2) Pagamento del prodotto delle prede agli eredi, secondo lo Statuto del 57° anno del Regno di Giorgio III, capo 118 — [Abrogato col 28 e 29 Vitt., c. 112, sez. 1, come si può vedere nell'Indice degli Statuti al titolo *Naval prize*].

3) Pagamento delle cambiali tratte nell'amministrazione della marina e degli interessi, 5 Vitt., c. 3 (1841) — [Abrogato come il precedente e sostituito dal 28 e 29 Vitt., c. 112, sez. 1].

4) Servizio dei mozzi, 10 e 11 Vitt., c. 30 — [*Naval Service of boys*, abrogato dal 16 e 17 Vitt., c. 69, sez. 2, e da altri successivi che hanno modificato radicalmente questo servizio].

5) Amministrazione dei dipartimenti civili della marina, secondo lo Statuto del secondo e terzo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 40; lo Statuto del quarto e quinto anno del Regno di Guglielmo IV, capo 34; e quello del nono e decimo anno di Vittoria, capo 92 — [Abrogati dal 29 e 30 Vitt., c. 39, sez. 46, che è una legge di bilancio, colla quale si presero altresì disposizioni d'ordine legislativo].

6) Sull'ordinamento della sorveglianza delle coste e sul trasferimento di questo servizio all'Ammiragliato, secondo lo Statuto del decimonono e ventesimo anno del Regno di Vittoria, capo 88 — [*Coast Guard*, in parte abrogato dal grande *Statute Law Review Act* del 1875, 39 e 40 Vitt., c. 20].

7) Limitazione delle pene corporali, 10 e 11 Vitt., c. 62, § 15; 16 e 17 Vitt., c. 69, § 15 — [In parte abrogati dagli Statuti 23 e 24 Vitt., c. 123, sez. 86; 29 e 30 Vitt., c. 109, sez. 85, e dello *Statute Law Review Act*, sopra citato].

8) Punizione delle diserzioni marittime, 10 e 11 Vitt., c. 59 e c. 62, e 16 e 17 Vitt., c. 69 — [*Naval Mutiny*, ecc., in parte abrogati dagli Statuti 23 e 24 Vitt., c. 123, sez. 86; 28 e 29 Vitt., c. 112, sez. 1; 29 e 30 Vitt., c. 109, sez. 85, e dello *Statute Law* del 1875].

9) Leva di mare, specialmente per facilitare il servizio dei volontari, secondo gli Statuti del quinto e sesto anno del Regno di Guglielmo IV, capo 24; del decimo e undecimo anno del Regno di Vittoria, capo 30; del decimosesto e decimosettimo anno del Regno di Vittoria, capo 69 — [Abrogati in parte dagli Statuti seguenti: 16 e 17 Vitt., c. 69, sez. 2 a 5; 28 e 29 Vitt., c. 112, sez. 1; 23 e 24 Vitt., c. 123, sez. 86; e dallo *Statute Law R. Act* del 1875].

10) Pagamenti della metà soldo, secondo gli Statuti del cinquanteseimo anno del Regno di Giorgio III, capo 101 — [*Naval Officer Half Pay*, abr. dagli Statuti 11 Giorgio IV e 1 Gugl. IV, c. 20, sez. 1]; del quarto e quinto anno del Regno di Guglielmo IV, capo 25 — [*Navy Pay*, abrogato dal 28 e 29 Vitt., c. 112, sez. 1]; del 17 e 18 anno del Regno di Vittoria, c. 19 — [*id.*, abrogato dal 29 e 30 Vitt., c. 39, sez. 46].

11) Sull'ordinamento dei *Naval Coast Volunteers*, secondo gli Statuti del 16 e 17 anno del Regno di Vittoria, c. 73 — [in parte abrogato dallo *Statute Law R. A.* del 1785]; del 19 e 20 anno del Regno di Vittoria, c. 73 — [*Indennity*, abr.

I. È materia di legislazione quanto appresso:

1) La determinazione dell'obbligo personale del servizio. Venuto meno il dovere feudale dei Cinque porti di equipaggiare la marina

dal 34 e 35 Vitt., c. 48]; id., c. 83, sez. 19 — [*Coast Guard, Naval Reserve*; in parte abrogato dallo *Stat. Law* del 1875].

12) Giuramento dei funzionari della marina, secondo lo Statuto del 57 anno di Giorgio III, c. 92 — [1817, *Oaths, Land and Sea Forces*, abrogato dal 34 e 35 Vitt., c. 48].

13) Pensioni per i feriti e per gli invalidi, secondo gli Statuti del 46 anno del Regno di Giorgio III, c. 100 — [*Greenwich Hospital*, abr. dal 10 Gior. IV, c. 26, sez. 1]; e del 19 e 20 anno del Regno di Vittoria, c. 15 — [in parte abrogato dallo *Statute Law* del 1875].

14) Sussidii alle vedove, secondo lo Statuto del 10 anno del Regno di Giorgio IV, c. 14 — [*Naval Officer's Widow's Charity*, abrogato dall'11 Giorgio IV e 1 Gugl. IV, c. 20, sez. 1]; e quello dell'11 anno di Giorgio IV, c. 20 — [in parte abrogato dal 28 e 29 Vitt., c. 112, sez. 1; in parte dal 29 e 30 id., c. 109, sez. 85].

15) Unificazione delle leggi relative alle paghe navali, ecc., secondo gli Statuti dell'11 anno di Giorgio IV, capo 20 — [abr., *ut supra*]; del 16 e 17 anno del Regno di Vittoria, c. 69 — [abr., *ut supra*]; del 17 e 18 anno id., capo 19 — [abr. dal 29 e 30 Vitt., c. 39, sez. 46].

16) Istituzione delle carceri di marina, secondo lo Statuto del 10 e 11 Vitt. c. 62 — [in parte abrogato dagli Statuti 23 e 24 Vitt., c. 123, sez. 86; 29 e 30 Vitt. c. 109, sez. 85, e *Statute Law R. Act* del 1875].

17) Distribuzione del prodotto delle prede marittime, secondo lo Statuto del 43 anno del Regno di Giorgio III, c. 160 — [*Encouragement of Seamen*, ecc., abrogato dal 27 e 28 Vitt., c. 23, sez. 1].

18) Asilo per gli orfani della marina, secondo gli Statuti del 6 anno di Giorgio IV, capo 26 — [*Royal Naval Asylum*, abr. dallo Statuto 10 Gior. IV, c. 26, sez. 1]; e dello Statuto 10 Gior. IV, c. 25 e 26 — [abrogato in parte dagli Statuti 28 e 29 Vitt., c. 89, sez. 4, e *Statute Law R. Act* del 1874, relativi all'Ospedale di Greenwich].

19) Eccitamento alla rivolta od alla diserzione, secondo lo Statuto del 57 anno del Regno di Giorgio III, c. 2 — [*Allegiance of sea and Land Forces*, abr. collo *Statute Law R. Act* del 1873].

20) Amministrazione della tesoreria della marina, secondo gli Statuti del 47 anno del Regno di Giorgio III, sezione prima, c. 56 — [abrogato dallo Statuto 11 Giorgio IV e 1 Gugl. IV, c. 42, sez. 1] del 5 e 6 anno del Regno di Guglielmo IV, c. 35 — [abrogato in parte dallo Statuto 9 e 10 Vitt., c. 10, sez. 1 e *Statute Law R. Act* del 1874]; del 9 e 10 anno del Regno di Vittoria, c. 92 — [*Naval and Military Accounts*, abrogato dal 29 e 30 Vitt., c. 39, sez. 46].

21) Disposizioni speciali sull'amministrazione del Consiglio dell'Ammiraglio, secondo gli Statuti del 3 anno del Regno di Giorgio IV, c. 19 — [*Commissioners of the Admiralty*, abr. dal 2 e 3 Gugl. IV, c. 40, sez. 6].

22) Leggi speciali sugli arsenali, sui vari stabilimenti navali, sull'Ospedale di Greenwich, ecc.

[L'autore accresce, parmi, la caotica confusione di queste leggi, che doveva a suo avviso, determinare lo sviluppo del potere regolamentare. L'ottava edizione dell'*Indice* delle leggi inglesi, Londra 1882, dà modo di orientarsi un po' meglio, almeno per sommi capi. Ed anzitutto le principali leggi sulla marina da guerra, che completo sino al 1894, sono le seguenti:

1551-52. 5 e 6 Ed. VI, c. 16, *Sale ecc. of Commissions*;

1661. 13 Carlo II, st. 1, c. 6, *Command*;

1721-22. 8 Gior. I, c. 24, sez. 9, *bringing goods on Board Ship*;

(Segue)

militare, ritornò in vigore, come per le forze di terra, l'obbligo generale del servizio, che non era mai stato esplicitamente abolito.

- 1739-40. 13 Gior. II, c. 17, Esenzioni dalla leva;
 1772. 12 Gior. III, c. 24, *Destruction of Dockyards, Ship*, ecc.;
 1796-97. 37 id., c. 70, Eccitamento alla ribellione;
 1803-04. 44 id., c. 13, *Service on release from arrest*, ecc.;
 1809. 49 id., c. 126, Compera dei gradi;
 1814-15. 55 id., c. 184, sez. 2, *Exemption from probate, duties*, ecc.;
 1819. 59 id., c. 25, *Freight of specie*, ecc.;
 1834. 4 e 5 Gugl. IV, c. 4, Assunzione in servizio ecc.;
 1835. 5 e 6 id., c. 35, Sostituzione del *Paymaster general* al tesoriere; id., c. 62, Sostituzione dell'affermazione al giuramento;
 1839. 2 e 3 Vitt., c. 51, Assegno di pensioni;
 1842. 5 e 6 id., c. 82, sez. 2, *Exemption from probate*, ecc.;
 1847. 10 e 11 id., c. 62, Diserzioni;
 1850. 13 e 14 id., c. 26, *Engagements with Pirates*;
 1852-53. 16 e 17 id., c. 59, sez. 20, *Exemption from probate*, ecc.; c. 69, Assunzione in servizio e norme generali; c. 73, Servizio of *seafaring men*;
 1854. 17 e 18 id., c. 104, Atto sulla marina mercantile;
 1856. 19 e 20 id., c. 83, Guardacoste;
 1864. 27 e 28 id., *Naval Agency and distribution*; id., c. 77, *Commissions*;
 1865. 28 e 29 id., c. 72, *Navy and Marines*; id., c. 73, Paghe e pensioni navali; id., c. 111, Proprietà di marinai defunti; id., c. 124, *Offences as to pay*;
 1866. 29 e 30 id., c. 43, Casse di risparmio marittime; id., c. 109, Disciplina navale;
 1868-69. 32 e 33 id., c. 57, Vestiario dei marinai;
 1870. 33 e 34 id., c. 23, Tradimenti e felonie, ecc.; id., c. 97, *Stamps*; id., c. 96, Mezzae paghe;
 1871. 34 e 35 id., c. 36, Commutazione di pensioni;
 1872. 35 e 36 id., c. 20, sez. 7, *Stamps*;
 1873. 36 e 37 id., c. 88, sez. 16, *Bounties under Slave Trade Acts*;
 1875. 38 e 39 id., c. 17, sez. 97, Esenzione dall'atto sulle materie esplosive;
 1881. 44 e 45 id., c. 56, sez. 6, Mezzae paghe; id., c. 58, sez. 186, *Land forces*, ecc.;
 1884. 47 e 48 id., c. 39, *Naval Discipline Act*, che abroga lo Stat. 44 Gio. III, c. 13, e modifica gli Statuti 5 Gio. IV, c. 83, sez. 16, e 29 e 30 Vitt., c. 109, sez. 56; id., c. 44, *Naval Pension Act*; id., c. 45, *Naval Enlistment Act*, che emenda l'atto del 1853;
 1888. 51 e 52 id., c. 31, *National Defence Act*, che organizza la Riserva navale e l'Artiglieria volontaria navale;
 1893. 56 e 57 id., c. 45, *Naval Defence Amendment Act*.

Queste e le altre leggi, tenuto conto delle varie disposizioni loro, si possono dividere in 5 categorie:

- 1) Comando e ufficiali (*Command and Officers*);
- 2) Assunzione in servizio (*Entry and Services*);
- 3) *Discipline*: Persone soggette alla disciplina, doveri e infrazioni, perdita di navi, procedura e pena, prigionie, ecc.;
- 4) *Pay, Pensions, Prize Money and Effects*: Paghe, pensioni e premii; salvaggi e ricompense, *Forfeiture of Pay*, decorazioni, disposizioni di paghe, denaro, effetti per atto di volontà o per morte, infrazioni in relazione alla paga;
- 5) Disposizioni varie: Privilegi ed esenzioni, *Civil Liabilities*, ammiragliato, ed amministrazione della marina, disposizioni varie.

Si veda inoltre alle voci *Admiralty, Coast Guard, Greenwich Hospital, Harbours, Naval Reserve*, ecc., ecc. di alcune delle quali daremo notizia più innanzi].

Secondo il bisogno, vi si provvedeva con una leva forzata per il servizio della marina mediante *commission* regia, il che è ammesso come consuetudine già da tempo in vigore nello Statuto del secondo anno del Regno di Riccardo II, capo 4. Soltanto sotto Enrico VIII si forma una stabile marina da guerra, nello stesso tempo in cui manifesti appaiono gli ampi poteri amministrativi della Corona anche nel reclutamento della milizia. La coscrizione dei marinai diventa, da allora in poi, abituale, ed è riconosciuta ripetutamente nel fatto, per ciò che certe classi di persone vengono escluse da questo onere mediante Statuti parlamentari (1). Secondo lo Statuto del quinto anno del Regno di Elisabetta, capo 5 (2) la leva di mare si deve compiere coll'intervento di almeno due giudici di pace, i quali abbiano la loro residenza presso le coste marittime (3).

Fin dai tempi della rivoluzione, si palesò la tendenza a limitare i diritti dell'amministrazione, senza migliorare però le disposizioni inerenti all'obbligo generale di prestare servizio. Nello Statuto del settimo ed ottavo anno del Regno di Guglielmo III, capo 21 (4) si tentò di attuare un sistema d'iscrizione volontaria per i marinai della marina mercantile, i quali vi furono allettati con un premio annuale

(1) [Non pare che la coscrizione marittima sia stata sempre considerata come la militare, se da Riccardo II in poi si ebbero numerosi atti per temperarne i rigori (2 *Ricc. II*, c. 4; 13 *Carlo II*, c. 9; 22 *Gior. II*, c. 33; 31 e 32 *Vitt.*, c. 45, ecc.). La storia è piena degli orrori di questo odioso sistema. Nel medio evo bande armate invadevano talvolta i villaggi, violavano il domicilio, prendevano a forza gli uomini validi, e li gettavano a servire sulle navi reali. Ancora al tempo della guerra d'America furono presi molti cittadini, invano esonerati dalla legge, ed il Parlamento ratificava anche le più aperte violazioni dell'*habeas corpus* con la scusa dell'interesse pubblico].

(2) [*Maintenance of the navy*, che rimase in vigore sino allo Statuto 31 e 32 *Vitt.*, c. 45, sez. 71].

(3) Nell'epoca normanna, secondo il sistema feudale, i cosiddetti 5 porti avevano l'obbligo di somministrare in caso di bisogno 52 navi per un servizio di 15 giorni e su quest'obbligo si fondano originariamente i privilegi e le franchigie dei *Cinque Porti*. Per analogia cogli oneri ed i privilegi dei signori feudali, anche le singole contee, specialmente sulle coste dell'Inghilterra, furono assoggettate all'obbligo di somministrare navi e truppe e di accordare i sussidii per la costruzione e l'armamento delle navi da guerra, secondo la loro importanza e ricchezza. A tale condizione si collega sotto Carlo I la controversia giuridico-politica del denaro per la costruzione delle navi. La questione venne posta sopra diversa base mercè la formazione di una permanente marina da guerra fin dai tempi di Enrico VIII. Corrispondentemente al bisogno, si mantenne anche a tale uopo la massima medioevale di un obbligatorio servizio reale a difesa della Nazione, con che si poteva procedere alla leva forzata dei marinai pel servizio navale con ordinanza (*Commission*) reale. Questa prerogativa non è riconosciuta direttamente dal Parlamento; ma viene implicitamente ammessa negli Statuti del secondo anno del Regno di Riccardo II, capo 4; del secondo e terzo anno del Regno di Filippo e Maria, capo 16; del quinto anno del Regno di Elisabetta, capo 5 ecc. Su questi Statuti si fonda Blackstone nel riconoscere indirettamente il diritto reale di ordinare la coscrizione della gente di mare.

(4) [*Greenwich Hosp. Act* ecc. abrogato dallo Statuto, 4 e 5 *Gugl. IV*, c. 34, sez. 1].

di 2 Ls. e con l'assicurazione di importanti immunità e di un diritto di preferenza nella concessione di certi impieghi. Collo Statuto del nono anno del Regno di Anna, capo 21, questa disposizione venne abrogata nuovamente (1). Se l'arruolamento non era sufficiente, si ricorreva alla leva forzata dei marinai. Alla fine del secolo XVIII si tentò di mitigare tale procedimento in quanto la legislazione prescrisse ai singoli porti ed alle contee di somministrare un certo numero di truppe ed affidava la leva ai giudici di pace. Solo collo Statuto del quinto e sesto anno del Regno di Guglielmo IV, capo 21, sez. 24, e poscia mercè il *Merchant Shipping Act* del 1854 e le sue redazioni successive, l'arbitrio venne ristretto efficacemente in seguito alla iscrizione di tutti i marinai della marina mercantile (2). Così la leva forzata è imposta ad una determinata classe di persone adatte e vi si ricorre soltanto in modo complementare. L'ufficio dell'ammiragliato ricorre anzitutto all'arruolamento, allettando al servizio nella marina con le paghe elevate e con la nomina degli arruolati nei posti superiori e nei numerosi posti di sotto ufficiale della marina da guerra, con che si provvede ai bisogni ordinarii. Allo stesso modo che per l'esercito nazionale, troviamo nelle leggi alcune disposizioni normali sulla durata dell'arruolamento che è di 5 e preferibilmente di 10 anni.

Per completare le forze della marina in caso di bisogno, si procede alla leva forzata dei marinai "iscritti", che, con un *Order in Council*, è estesa generalmente a tutti i marinai od a singole classi. Sono esenti per legge i capitani delle navi mercantili, i piloti delle navi che oltrepassano 50 tonnellate, i sotto nocchieri, i carpentieri delle navi di 100 tonnellate, ed inoltre gli impiegati della marina da guerra, delle dogane ecc., i mozzi che non si trovano in servizio da due anni completi e certi equipaggi delle navi destinati alla pesca della balena. Nessun marinaio può rimanere più di tre anni in servizio senza il suo assenso; solo nei casi di bisogno, l'ufficiale che ha il comando della squadra può prolungare il tempo di servizio per altri sei mesi, ovvero "finchè sia cessato il bisogno", (3).

(1) [Nella lista degli Statuti questo, così indicato, si riferisce a tutt'altro argomento, ed esso d'altronde non è più in vigore. Si veda al § 78, dove si parla degli uomini in servizio della flotta].

(2) [Il *Merchant Shipping Act* del 1854, 17 e 18 Vitt., capo 104, venne seguito da numerosi Atti successivi, di cui si dirà a suo luogo, e completamente modificato nel 1894. V. *A treatise of the law relative to merchant Ships and Seamen by Lord TENTERDEN*, 12 ed., London 1881].

(3) Per evitare la durezza della leva forzata dei marinai s'era ordinato, collo Statuto del settimo ed ottavo anno del Regno di Guglielmo III, capo 21, una iscrizione di marinai della marina mercantile; iscrizione, però, che venne abolita di nuovo mercè lo Statuto del nono anno del Regno di Anna, capo 21, § 64, poichè s'era provato che essa era insieme oppressiva ed inefficace. Collo Statuto del quarto anno del Regno di Anna, capo 19 — [più esattamente del 4 e 5 anno, c. 24, *Thames Watermen*, abrogato dallo Statuto 7 e 8 Gior. IV, c. LXXV, sez. 1], l'equipaggio dei vascelli del Tamigi era stato assoggettato, mercè la *Company*

L'obbligo al servizio in particolare è limitato per legge in quanto lo permette il servizio navale. Ma le forze raccolte in tal modo, per leva o mediante l'arruolamento, a differenza dall'esercito nazionale, non possono formare una truppa stabile organizzata uniformemente. Da un lato la scuola principale della marina da guerra è il servizio navale della marina mercantile; l'importanza ed il valore della marina mercantile hanno appunto fondato e mantenuto la preponderanza della marina da guerra dell'Inghilterra. Dall'altro lato la necessità di servirsi in assai varia misura della marina militare per il servizio dell'India e delle colonie fa sì, che meno opportuna sembri la formazione di un numeroso e stabile corpo di marinai. La forza della marina da guerra viene quindi calcolata sempre a seconda del bisogno, ed il Parlamento concede ogni anno, col bilancio finanziario o con crediti supplementari, il numero d'uomini che alla marina sono stimati necessari.

Norme speciali valgono per le truppe supplementari dell'armata, alle quali si riferiscono specialmente leggi recenti. In seguito allo Statuto del decimonono e ventesimo anno del Regno di Vittoria, capo 83, la leva e l'amministrazione delle "guardie dognali delle coste", passarono dal Ministero delle finanze all'ammiragliato, limitate ad un massimo di 10.000 uomini, i quali funzionano altresì come riserva della marina da guerra, che può essere utilizzata in qualunque tempo (1). Collo Statuto del decimosesto e decimosettimo anno del Regno di Vittoria, capo 73, l'ammiragliato venne autorizzato a formare un corpo di volontari da costa fino a 10.000 uomini (2). Collo Statuto del ventiduesimo e ventitreesimo anno del regno di Vittoria, capo 40, si formò una "truppa di volontari di riserva", in proporzione ancora più forte, con un massimo di 30.000 uomini i quali si obbligano col l'arruolamento a servire fino a 5 anni "nell'interno del Regno Unito" (3).

of Watermen, ad una speciale leva forzata per la flotta da guerra; pel resto si ricorreva alla coscrizione dei marinai, a seconda dell'occasione e del bisogno. Ad agevolare il servizio volontario vennero garantiti anche alle truppe di mare molteplici vantaggi, quali l'anticipazione del soprassoldo od anche delle paghe dell'annata, l'esenzione dell'arresto per debiti al di sotto di 20 lire, la naturalizzazione degli stranieri dopo un servizio di due anni nella marina da guerra ed altri — [Statuti 31 anno del Regno di Giorgio II, capo 10; 11 Giorgio IV e 1 Gugl. IV, c. 20, sez. 1, ecc.]. Però negli ultimi anni non bastarono, nè i premi nè le buone paghe; perciò coi *Merchant Shipping Acts* si ritornò all'antico sistema dell'iscrizione marittima.

(1) [*Coast Guard Service*, in connessione alle leggi precedenti sui naufragi. 17 e 18 Vitt., c. 104, sez. 432, 433, 439; 18 e 19 Vitt., c. 91, sez. 20].

(2) [*Naval Coast Volunteers*; si vedano le altre leggi in proposito al § 79].

(3) [*Naval Volunteers* e si vedano gli Statuti 26 e 27 Vitt., c. 69 e 35 e 36, c. 73, sez. 17 sulla formazione degli ufficiali. Cfr. al § 79]. — Questi due Statuti hanno data facoltà al Governo della Regina di prendere a servizio della riserva navale capitani, piloti, ingegneri, ecc. delle navi mercantili, ovvero ufficiali che

2) Materia di legislazione è pure la sottomissione delle truppe allo speciale diritto di guerra (legge marziale) del servizio navale. Già mercè lo Statuto del ventesimo secondo anno del Regno di Giorgio II, capo 23, la disciplina ed il diritto penale militare furono ordinati in 36 articoli, i quali vennero formando, in più di cento anni, un completo codice penale (1). Questo diritto penale si doveva estendere altresì, " secondo le consuetudini del diritto marittimo ", (a cagione della peculiare posizione dell'equipaggio) all'omicidio, alla rapina e ad altri reati determinati, in quanto essi vengano commessi in alto mare, nei porti o sui fiumi. Questo particolare diritto penale si estende alle persone in attività di servizio e a pieno soldo ed alle truppe degli arsenali; però relativamente ai reati comuni soltanto a quelli che vengono commessi in alto mare, nei porti e sui fiumi. La sorveglianza delle coste è assoggettata in modo permanente al medesimo; i corpi dei volontari soltanto durante le esercitazioni. La legge regola specialmente i tribunali di guerra, i quali, con un ordine dell'ammiraglio, secondo lo Statuto del secondo anno del Regno di Guglielmo e Maria, sez. 2, capo 2, vengono ordinariamente formati dal Comandante della squadra in tal modo, che il secondo nel comando tiene

hanno già prestato servizio nella marina delle Indie orientali. Ai gradi, alle paghe ed a quanto concerne il servizio si provvede con speciali decreti (*Orders in Council*).

(1) I 36 articoli della legge militare sanzionata da Giorgio II si possono dividere in 4 gruppi: 1) Trasgressioni contro l'ordinamento religioso, bestemmie, spergiuri, ubbriachezza e simili; 2) Reati militari propriamente detti, tradimenti, diserzione, ribellione, eccitamenti, sedizioni, sottrazione di materiali da guerra, disobbedienza agli ordini " legittimi ", di un superiore, l'addormentarsi in sentinella, ecc., reati puniti ordinariamente colla pena di morte. Un ufficiale, il quale si comporti in *scandalous, infamous, cruel, oppressive or fraudulent manner, unbecoming his character*, deve essere licenziato dal servizio (art. 38); 3) Omicidio, rapina ed altri reati comuni, i quali, per la condizione speciale dell'equipaggio, vengono portati davanti ai tribunali militari navali. Secondo una clausola generale (art. 36) anche gli altri reati non capitali che la legge non enumera, vengono puniti secondo la consuetudine del diritto marittimo, con un massimo di due anni di carcere; 4) Un gruppo speciale di reati si riferisce al contegno degli ufficiali e delle truppe verso le navi nemiche. Appena sono in vista, hanno l'obbligo di assalirle, di obbedire sempre ciecamente durante l'azione, ecc. In tutti i casi, in cui la legge minaccia assolutamente la pena di morte, il tribunale di guerra venne poi autorizzato a comminare alternativamente, invece della pena di morte, un'altra pena adeguata, collo Statuto del decimonono anno del Regno di Giorgio III, capo 17, § 3, cui porse argomento la celebre sentenza di morte contro l'ammiraglio Byng — [*Naval Courts Martial*, abr. dal 23 e 24 Vitt., c. 123, sez. 86]. — Malgrado la sua grande severità, questo articolo si reputò necessario alla marina da guerra, mentre d'altra parte si è sempre considerato, dal punto di vista della giurisprudenza, come una prerogativa della marina, che il suo ordinamento penale militare sia regolato con atti parlamentari, non già, come per l'esercito permanente, con ordinanze della Corona.

[Per quanto riguarda la disciplina dei marinai vedi ora lo Statuto 44 e 45 Vitt., c. 57 e 58: *reckoning of Service Offences Against Mutiny Act*; il *Discipline and Regulation Act*, ed il *Naval Discipline Act* del 1866, 29 e 30 Vitt., c. 109].

la presidenza. Il tribunale deve essere composto di 5 a 13 ufficiali di marina, ove sia possibile di grado uguale ai *Captains* comandanti od almeno ai *Commanders*. Tutti i membri, l'*Judge Advocate* ed i testimoni devono prestare giuramento. Le pene capitali nel mare territoriale hanno d'uopo dell'approvazione dell'Ammiragliato, in alto mare di quella del Comandante supremo. La Regina ha il diritto di far grazia e di commutare le pene, non ha però il diritto di mutare le sentenze.

I tribunali della marina militare hanno il carattere delle *General Courts Martial* dell'esercito nazionale. I tribunali reggimentali e gli altri piccoli tribunali di guerra non sono adatti alla marina da guerra: è accordato invece al Capitano o all'ufficiale Comandante un sommario diritto penale fino alla misura massima di 12 colpi di frusta per ogni singolo reato. Per gli ufficiali è applicato analogamente anche il sistema delle commissioni d'inchiesta, *Courts of Inquiry*. Tutto il diritto penale e disciplinare è stato riveduto di bel nuovo e codificato nei *Marine Discipline Acts* del 1860, 1861, 1864, 1866. Al diritto militare marittimo soggiacciono anche le truppe di mare quando si trovano a bordo; in terra, soggiacciono invece ad un *Mutiny Act* rinnovato ogni anno, che viene emanato conformemente e contemporaneamente alla legge militare dell'esercito nazionale (1).

(1) [Il *Navy Disc. Act* è intitolato *an Act to make Provision for the Discipline of the Navy*, del 10 agosto 1866. Cfr. THRING's, *Criminal Law of the Navy* e il già citato *Army Discipline and Regulation Act* del 1879]. — In sostanza, il *Navy Discipline Act* riassume le leggi precedenti, ma è sviluppato sino a 101 articoli ed è alquanto mutato anche l'ordine delle leggi precedenti. È diviso in sette parti:

Parte I. — Articoli di guerra (legge marziale), e si riferiscono al culto sulla nave, alla *misconduct* in presenza del nemico, comunicazioni col nemico, trascuranza del dovere, *Mutiny*, insubordinazione, diserzione, assenza senza permesso, reati diversi: infine si enumerano i fatti che vengono puniti secondo la legge ordinaria (art. 1-46).

Parte II. — Disposizioni generali sui poteri delle Corti marziali, ecc. (art. 47-51).

Parte III. — Enumera le pene che possono venire inflitte sulle regie navi, il modo di infliggerle, la loro scala, e le autorità che hanno il potere di infliggere le pene (art. 51-57).

Parte IV. — Tribunali militari (Corti marziali), loro costituzione, procedura davanti ai medesimi, e norme relative. I particolari della procedura vengono regolati dall'Ammiragliato col mezzo di un regolamento da approvarsi mediante decreto reale (*Order in Council*), sentito il parere del Comitato giudiziario del Consiglio privato (art. 58-69).

Parte V. — Tratta delle pene e di coloro che possono esservi soggetti, delle carceri e del loro governo (art. 70-83).

Parte VI. — Disposizioni supplementari, dove si determina esattamente quali persone siano soggette a questa legge, ecc.

Parte VII. — Contiene tre importanti riserve (*Saving Clauses*), tra le quali sono notevoli quelle degli art. 100 e 101. " Nulla può scemare o ledere altrimenti che in quanto è esplicitamente disposto in quest'atto i poteri della Corona, del pari che i diritti ed i poteri dell'Ammiragliato. — Nulla può menomare o soppri-

3) Una volta era materia di legislazione un gran numero di disposizioni amministrative per diversi motivi. In parte per le variazioni dell'antico diritto amministrativo del *Lord High Admiral*, si ritenne necessario uno Statuto Parlamentare; in parte si voleva agevolare l'arruolamento mediante premi e speciali garanzie; in parte dovevano essere assicurate stabilmente certe disposizioni del *Navy Act* ritenute utili, come appare nello Statuto del tredicesimo anno del Regno di Carlo II, st. 1, capo 9 (1), e nello Statuto del ventesimosecondo anno del regno di Giorgio II, capo 23 (3); nello Statuto del decimonono anno del Regno di Giorgio III, capo 17 (1). Il pagamento del soldo della marina venne determinato specialmente mercè lo Statuto dell'undecimo anno del Regno di Giorgio IV, capo 20 (4); l'ordinamento dei *Departments* esecutivi dell'amministrazione centrale collo Statuto del secondo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 40 (5); la tenuta dei libri e la revisione della contabilità mercè lo Statuto del nono e decimo anno del Regno di Vittoria, capo 92 (6). Altrettanto si dica delle disposizioni riguardanti lo Stabilimento degli Invalidi di marina, dei provvedimenti per gl'Invalidi e di altre concessioni speciali (7). Si ripeteva l'inconveniente per cui tutto ciò che era stabilito con legge non si poteva in alcuna guisa modificare se non per legge. Così le leggi amministrative dell'Ammiragliato si accumularono in numero enorme e furono causa in gran parte di un'amministrazione pesante e di abusi invecchiati. Da ultimo rimaneva soltanto una specie di assetto sommario. Venne allora approvato dal Parlamento il *Naval and Marine Pay and Pensions Act* del 1865 (28 e 29 Vittoria, capo 73), il quale, con 13 brevi articoli, rinvia esclusivamente ad *Orders in Council* le determinazioni di ogni specie relative al soldo, alle paghe, alle pensioni, alle gratificazioni ed a tutti gli altri compensi per servizi prestati nella marina. Questi *Orders* si devono pubblicare nel Giornale ufficiale (*London Gazette*). Ancor più radicale fu lo Statuto del 5 luglio 1865, il quale abrogò del tutto o in parte 23 atti parlamentari concernenti le parti più diverse del diritto amministrativo, dando all'amministra-

mere l'autorità o il potere di qualsiasi Corte giudiziaria, che abbia ordinaria giurisdizione civile o penale, o di qualsiasi funzionario di queste Corti giudiziarie relativamente a qualsiasi reato menzionato in questo atto, punibile a seconda del diritto comune o del diritto statutorio „

(1) [*Navy*, abr. dal 22 Gior. II, c. 33, sez. 1].

(2) [*Navy*; non è però il c. 23, ma il c. 33, abrogato dal 23 e 24 Vitt., c. 123, sez. 86].

(3) [Abr. dal 23 e 24 Vitt., c. 123, sez. 86].

(4) [In parte abrogato dal 28 e 29 Vitt., c. 112, sez. 1, e in parte dal 29 e 30 id., c. 109, sez. 85].

(5) [L'atto si riferisce a varii argomenti e fu in parte revocato dal 28 e 29 Vitt., c. 112, sez. 1].

(6) [*Naval and Military Accounts*, abr. dal 29 e 30 Vitt., c. 39, sez. 46].

(7) [Si veda quanto è detto a proposito degli Invalidi, dove si parla degli stabilimenti speciali, § 80].

zione la facoltà di determinare l'epoca dell'abrogazione mediante un *Order in Council* (1). Anche le ultime leggi sull'amministrazione dei dipartimenti civili dell'Ammiragliato (2) miravano a restituire al governo i necessari poteri regolamentari (3).

4) Sono infine argomento di legislazione i privilegi personali delle ciurme: la naturalizzazione degli stranieri dopo due anni di servizio nella marina da guerra, la forma dei testamenti, la liquidazione delle eredità e il pagamento degli arretrati del soldo agli eredi, la riduzione del porto delle lettere, i diritti d'esser accolti nell'ospizio per gli Invalidi e le pensioni (4).

(1) [28 e 29 Vitt., c. III, *an act to regulate the disposal of money and effects under the control of the Admiralty, belonging to deceased Officers, Seamen, and Marines of the Royal Navy and Marines and other Persons*. È vero che è data facoltà al Governo di applicare l'atto con decreti reali, ma questi devono essere presentati entro 30 giorni al Parlamento].

(2) [Di queste leggi si terrà parola nel successivo § 78].

(3) L'amministrazione, già sotto Enrico VIII, venne costituita sulle principali sue basi mercè un'ordinanza reale; l'*Admiralty* e il *Navy Office*, la *Trinity House*, gli Arsenali di Deptford, di Woolwich e di Portsmouth furono allora fondati, e si stanziarono paghe regolari per gli ufficiali e le truppe. Ma, in seguito allo Statuto del tredicesimo anno del Regno di Carlo II, st. 1, capo 9, singole parti dell'amministrazione divennero argomento di legislazione parlamentare. In luogo di questa legge amministrativa, si pubblicò in appresso lo Statuto del ventiduesimo anno del Regno di Giorgio II, capo 23, emendato dallo Statuto del diciannovesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 17. L'istituzione di una autorità suprema collegiale a lato di un'altra inferiore condusse più tardi ad una complicazione, che determinò — mercè lo Statuto del secondo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 40 — una radicale semplificazione dell'Ammiragliato. Con gli stessi intendimenti furono abolite nel 1865 le antiche leggi amministrative. A cagione dell'attrito colle relazioni di diritto privato, venne pubblicata una sola legge sulla posizione degli "Agenti", sulle navi da guerra, lo Statuto del ventesimosettimo e ventesimottavo anno del Regno di Vittoria, capo 24; per determinazione alcuni punti speciali sull'ordinamento delle eredità degli equipaggi, lo Statuto del ventesimottavo e ventesimonono anno del Regno di Vittoria, capo 111; per semplificare la legittimazione delle cause in certe accuse promosse dall'Ammiragliato, lo Statuto del trentunesimo e trentaduesimo anno del Regno di Vittoria, capo 78.

[L'atto del 23 giugno 1864 (27 e 28 Vitt., c. 4) è intitolato *Naval Agency and Distribution Act*, e provvede a determinare gli assegni, i diritti e le remunerazioni degli agenti sulle navi da guerra, e la distribuzione delle somme per salvataggi, premi, prese, ecc., tra gli ufficiali e le ciurme. — Lo Statuto del 5 luglio 1865 è già citato più innanzi. — Lo Statuto del 31 e 32 Vitt., c. 78, al quale tenne dietro quello del 41 e 42 Vitt., c. 53, si riferisce anche ad altri argomenti].

(4) Ai privilegi personali per le ciurme appartengono: la naturalizzazione dei marinai stranieri, che in tempo di guerra hanno servito per lo spazio di due anni sopra una nave da guerra, mercantile o da corsa, secondo lo Statuto del tredicesimo anno del Regno di Giorgio II, capo 3; l'ammissione di operai della marina che professino un'arte non soggetta alle norme dalle antiche disposizioni sulle arti; le prescrizioni sui testamenti dei marinai, secondo lo Statuto del ventesimosesto anno del Regno di Giorgio III, capo 63, con cui viene richiesto l'intervento di un ufficiale superiore di marina come testimone, per impedire le frodi e le soperchierie; le agevolanze pel rimborso delle paghe arretrate agli eredi, secondo

II. I decreti reali (*Orders in Council*) sono ora molto più usati per la marina che per l'esercito di terra, in parte per considerazioni internazionali, in parte con l'intento di sottoporre alcune disposizioni amministrative all'approvazione collettiva del Consiglio dei Ministri e dare alle stesse maggiore continuità. Fra questi decreti sono compresi:

1) Le ordinanze che devono essere emanate avendo sempre riguardo ai principii del diritto delle genti, cioè le *Proclamations* per la dichiarazione di un blocco, per la concessione delle lettere di marco e simili. La procedura dei tribunali delle navi predette è stata bensì riordinata per legge col *Naval Prize Act* del ventesimosettimo e ventesimottavo anno del Regno di Vittoria, capo 25, ma soltanto nei punti più generali, di guisa che nell'esecuzione si rende manifesto il necessario riguardo nei limiti del diritto delle genti (1).

2) Tutto quanto si attiene ai gradi ed agli avanzamenti degli ufficiali di marina viene regolato nell'interesse del servizio, con *Orders in Council*, mediante i quali si forma un ruolo più limitato degli ufficiali attivi, mentre gli altri ufficiali sono collocati nei molteplici gradi della disponibilità.

3) Secondo lo Statuto del ventottesimo e ventinovesimo anno

lo Statuto del trentesimosecondo anno del Regno di Giorgio III, capo 34; le numerose agevolzze introdotte sotto l'amministrazione Dundas pel pagamento di sussidii periodici alle mogli ed ai figli dei soldati di marina, secondo lo Statuto del trentacinquesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 28, 95; infine le molteplici garanzie delle pensioni e dei sussidii, regolate ora con *Orders in Council*.

(1) Durano in tale materia gli antichi poteri della prerogativa reale. Il re, quale signore delle coste marittime e custode dei golfi e dei porti, "che sono i portoni e le porte del Regno", aveva da secoli il diritto esclusivo di designare i porti e tutti i luoghi per l'entrata e l'uscita delle persone e delle merci. CHITTY, *Prerogative*, pag. 207 e seguenti.

A ciò si connette il diritto di istituire tribunali di porto, *portmotes*, COKE, 4 *Inst.*, 148. — Questa prerogativa venne riconosciuta per legge negli Statuti del quarto anno del Regno di Enrico IV, capo 20; del primo anno del Regno di Elisabetta, capo 2; del tredicesimo e quattordicesimo anno del Regno di Carlo II, capo 2, 14; del quarantesimosesto anno del Regno di Giorgio III, capo 153.

Sullo stesso principio si fonda la prerogativa di costruire segnali galleggianti, fari, segnali marittimi (COKE, 3 *Inst.*, 404; 4 *Inst.*, 148), la cui estensione, cogli Statuti dell'ottavo anno del Regno di Elisabetta, capo 13, e del sesto e settimo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 79, è affidata alla corporazione di *Trinity-House*. Quanto al diritto di guerra marittimo però, questo istituto conservò, sempre carattere internazionale, specialmente per la forma ed i limiti delle patenti d'armatore e per l'esercizio del diritto di blocco, che, in seguito ai decreti di Napoleone del 1806 e 1807, diventò argomento di numerose decisioni giudiziarie e di infinite controversie. Come materia di prerogativa, ogni blocco è proclamato e regolato con un *Order in Council*. Però l'esercizio del blocco spetta alla giurisdizione indipendente dei tribunali dell'Ammiragliato, avuto riguardo al suo fondamento nel diritto delle genti, che non può essere mutato dalla legislazione nazionale. Nel medioevo, la Corona d'Inghilterra sollevò una certa pretesa alla sovranità ed alla proprietà del *British Seas*, cioè, dei mari che bagnano la Gran Bretagna e l'Irlanda; ma la pretesa, combattuta anche da Ugo GROSIO, nel suo scritto *Mare liberum*, venne di fatto interamente abbandonata.

del Regno di Vittoria capo 89, tutte le concessioni di pensioni e di gratificazioni sono regolate con *Orders in Council*.

4) Vi si aggiungono gli *Orders in Council* supplementari sull'obbligo del servizio navale, al quale la legislazione recente non ha provveduto, specie la questione se e fino a qual punto si deve procedere alla leva marittima.

III. Il dominio dei poteri regolamentari ministeriali comprende tutti gli altri particolari dell'amministrazione. Il Consiglio dell'ammiragliato (Ministero della marina) venne bensì ricostituito, mercè lo Statuto del secondo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 40, in 5 dipartimenti esecutivi; ma la ripartizione degli affari nell'interno del Consiglio e la condotta di quelli delle sezioni, è lasciata per legge al potere regolamentare.

Malgrado il numero straordinario delle antiche leggi amministrative, la formazione militare degli equipaggi, l'ordinamento della flotta in 3 squadre, i gradi degli ufficiali, dei sotto ufficiali e dei soldati, come pure tutti i particolari del servizio militare sono materia di regolamenti e di decreti ministeriali, salve alcune disposizioni organiche che richiedono sempre un decreto reale, *Order in Council* od un *Royal Warrant*.

Anche l'ammontare delle pensioni in particolare e l'amministrazione speciale dell'Ospizio degli Invalidi di marina è ora materia di decreti ministeriali.

B. Organi esecutivi della marina da guerra.

§ 78.

B. 1. Il Consiglio dell'Ammiragliato.

Il comando supremo della marina, in seguito allo Statuto del tredicesimo anno del Regno di Carlo II, st. 1, capo 6, è riconosciuto come un diritto della regia prerogativa. L'amministrazione centrale della marina era affidata all'antico ufficio del grand'Ammiraglio; ma, fin dai tempi della rivoluzione, salvo due brevi interruzioni (1707-9 e 1827-8) venne affidato ad una Commissione, nominata con decreto reale (col *gran sigillo*) e denominata dei Lordi o Commissarii dell'Ammiragliato (*Commissioners for executing the Office of High Admiral of the United Kingdom*, ecc.). Nell'uso comune, i membri di questi ufficii sono designati col nome di Lordi dell'Ammiragliato (*the Lords of the Admiralty*), e sono un presidente e 4 (prima 6, poi 5) *Junior Lords*. I titolari di questi ufficii mutano col mutare dei Ministeri. Il primo Lord ha di regola un seggio nel *Cabinet*, due o tre degli *Junior Lords* appartengono alla Camera dei Comuni; due o tre sono *Naval*

Lords, cioè d'ordinario ammiragli o *Captains* anziani; il quarto è un *Civil Lord*. Il secondo *Secretary* soltanto appartiene al servizio permanente dell'armata (1).

Gli affari di questo ufficio comprendono tutta la marina da guerra inglese. In sèguito agli ordini dell'Ammiragliato le navi da guerra vengono costruite, riparate, armate per navigare, provvedute delle vettovaglie necessarie e messe in attività. Le riparazioni e i mutamenti negli arsenali, i nuovi edifici, le invenzioni e gli esperimenti devono essere sempre approvati dal Consiglio dell'ammiragliato. Si aggiunga la vasta materia delle nomine, l'amministrazione disciplinare, la conclusione dei contratti riguardanti i materiali, la complicata materia dei pagamenti ecc. Sin dai tempi della Ristaurazione, queste svariate funzioni si erano ripartite tra vari ufficiali di nomina regia: *Treasurer*, *Controllor*, *Surveyor*, *Commissioner of the Navy*, *Commissioner of the Victualling*, — e si erano ripartite di tal guisa che l'Amministrazione, fra tante autorità inferiori indipendenti, diventò lenta ed impacciata. Perciò lo Statuto del secondo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 40, approvò la riforma per cui furono tolti di mezzo gli uffici secondarii indipendenti e formati 5 dipartimenti esecutivi, sottoposti direttamente, come altrettante sezioni, al Consiglio dell'Ammiragliato. I capi-sezione e tutto il personale appartengono al servizio permanente. Però la ripartizione degli affari tra i membri del Consiglio direttivo non coincide in verun modo con la divisione delle 5 sezioni, e dipende dagli accordi dell'amministrazione temporanea (2).

(1) [Primo Lord dell'Ammiragliato è ora lord Spencer; *Naval Lords* sono un ammiraglio, un contrammiraglio, un capitano R. N. Si aggiungono: un *Civil Lord*, membro della C. dei Comuni, un segretario parlamentare e finanziario, un segretario permanente, un assistente, 3 *Principal Clerks*, ed un capitano R. N., direttore della *Naval intelligence*.

[Il primo Lord è responsabile davanti alla Corona e al Gabinetto e siede nel Parlamento. Il *Senior Naval Lord* sovrintende alle navi armate e alla distribuzione della flotta; il terzo lord dirige le costruzioni ed i cantieri, il quarto (*Junior Naval Lord*) gli approvvigionamenti e i trasporti. Il *Comptroller* approva i disegni delle navi e dirige il materiale. Il *Civil Lord*, scelto sempre nella Camera dei Comuni, dirige la parte finanziaria. Il segretario parlamentare segue le sorti del Gabinetto; l'altro dirige tutta l'amministrazione interna, firma la corrispondenza, ecc. Il Consiglio si riunisce ogni settimana per decidere di tutti i più importanti affari dell'amministrazione].

(2) Si veda il *Report on the Constitution of the Board of Admiralty*, Parl. P. 1861, vol. V, pag. 1-686 e l'indice, pag. 695-792. La relazione si astiene da proposte propriamente dette; ma nelle deposizioni testimoniali si trova una discussione particolareggiata delle questioni più importanti. Pel resto la relazione rinvia all'antecedente *Report of Commissioners of Naval Inquiry* del 1847.

Gli atti parlamentari annuali contengono notizie sulla marina da guerra, relazioni sui singoli casi nei quali furono applicate pene corporali; sull'amministrazione dell'Ospizio degli Invalidi di Greenwich; sulle condizioni sanitarie della marina; sul numero delle truppe arruolate e delle truppe della riserva chiamate

La ripartizione degli affari tra i 5 membri del Consiglio, salve le variazioni temporanee a seconda delle disposizioni del Presidente, a' di nostri si può ritenere la seguente:

Secondo l'ordinamento presente (1) spettano al *First Lord* il controllo generale sull'amministrazione della marina, le questioni poli-

alle esercitazioni; sulle spese per la costruzione delle navi, sulle modificazioni e le riparazioni; sul numero delle navi da guerra a vapore, delle nuove navi corazzate e non corazzate, ecc., ecc.

[Per darne una idea più esatta, ecco i documenti pubblicati nel 1892:

I. Relazioni dell'Ufficio idrografico e d'altri: *Reports on Admiral Surveys for 1891*, Parl. P., vol. LI, pag. 593; id. sulle questioni connesse coll'istituzione della riserva navale, ivi, 643.

II. Bilanci. — Bilancio della marina pel 1892-93, con note del segretario finanziario, ecc., vol. LI; conto della spesa pel 1892-93 e provvedimenti relativi, XLIX, pag. 243; conto consuntivo del 1891-92, ivi, 247. — Relazione del primo Lord dell'Ammiragliato sul bilancio della marina pel 1892-93, vol. LI, pag. 309; *Appropriation Account*, id., ecc., ivi, 337; spese addizionali e maggiori spese oltre a quelle stanziaste nel bilancio, ivi, 333.

III. Relazioni e documenti. Esecuzione dell'*Imperial Defence Act* del 1888, XLVIII, 235; spese relative, LI, 559; contratti stipulati dall'Ammiragliato in esecuzione dell'atto suddetto, LI, 573; relazione id. sui porti, i depositi di carbone, XLIII, 243. — Relazione sugli ufficiali dell'esercito e della marina *permitted under the Rule of the 2 Regulations drawn up the Superannuations Act*, 1887, sec. 6, per esercitare uffici civili alla dipendenza d'altre pubbliche amministrazioni, XLVIII, 431. — Relazione sui contratti (dove sono compresi anche quelli relativi alla marina), LXXII, pag. 93. — Relazione sul numero delle Corti marziali tenute e delle pene inflitte ai marinai della R. N. nel 1891, LI, 579. — Relazione sull'Ospizio di Greenwich della Commissione d'inchiesta sulle pensioni, ecc., XII, 355; bilanci del medesimo, notizie e corrispondenze sulle pensioni conferite, LI, 499, 521, 537, 539. — Relazione sanitaria sulla *Royal Navy* pel 1891, LII, 297. — Mobilitazione e manovre della R. N. nel 1891, LI, 615. — Entrata e spesa per *Naval Prize, Bounty, Salvage and other Moneys* per l'anno 1891-92, LI, 631. — Relazione sulle Casse di risparmio navali pel 1890-91, LI, 641. — Memoria sulle costruzioni navali pel 1889-96, LI, 555; relazione sulle singole costruzioni, ivi, 733. — Relazioni sui *Dock, Dockyards and victualling Yards*, LII, 1, 273, ecc.].

(1) [Le leggi vigenti, in tutto o in parte, sull'Ammiragliato, sono le seguenti:

- 1391. 15 Ricc. II, c. 3, sulla giurisdizione;
- 1690. 2 Gugl. e Maria, sez. 2, c. 2, *Commissioneer*;
- 1706-07. 6 Anna, c. 11, XIX, sulla giurisdizione;
- 1741-42. 15 Giorgio II, c. 22, sui segretari e gli altri ufficiali superiori;
- 1744-45. 18 id. II, c. 20, sez. 14, *Commissioneers*;
- 1814-15. 55 Giorgio III, c. 128, sulla istituzione di stazioni di segnali;
- 1826-28. 7 e 8 Giorgio IV, c. 65, Consigli dell'Ammiragliato; 7 Gio. IV, c. 66, sull'almanacco nautico;
- 1831-32. 2 e 3 Guglielmo IV, c. 40, *Commiss.*;
- 1835. 5 e 6 id. IV, c. 76, sez. 89, 108, Giurisdizione nei borghi;
- 1851. 14 e 15 Vitt., c. 49, Indagini preliminari;
- 1854. 17 e 18 id., c. 104, sez. 440, *Wreck*; id., c. 120, sez. 10-13, *Droits*;
- 1860. 23 e 24 id., c. 106, sez. 7, *Lands*;
- 1862. 25 e 26 id., c. 69, Trasferimenti di poteri ad altri uffici;
- 1864. 27 e 28 id., c. 57, *Lands and Works*;
- 1865. 28 e 20 id., c. 100, *Harbours Transfer*; id., c. 106, *Prestiti per Docks*

tiche e finanziarie, specialmente la compilazione dei bilanci annuali e le nomine principali. Il suo *Patronage* comprende le nomine e le promozioni degli ufficiali di marina; però l'avanzamento da capitano sino ad ammiraglio segue, secondo l'uso, per anzianità di servizio. Il primo Lord nomina inoltre gl'impiegati dell'Ammiragliato, gli ufficiali dell'Ospizio degli Invalidi di marina, i cappellani (non i medici di marina), come pure gl'impiegati superiori dell'arsenale su proposta dei Direttori del medesimo. Solo il vice-ammiraglio d'Inghilterra, il *Bear Admiral* ed il governatore dell'Ospizio degli Invalidi venivano proposti direttamente dal primo ministro.

Il primo *Naval Lord*, che è d'ordinario un ammiraglio, regola la composizione e la ripartizione della flotta, dà gli ordini delle partenze, dirige il servizio dei *Lieutenants* e degli ufficiali inferiori; d'ordinario è a lui delegata anche la nomina dei *Lieutenants*, dei *Midshipmens*, dei *Masters* e di tutti i *Warrant Officers*.

Il secondo e il terzo *Naval Lord* si dividono, secondo le disposizioni del primo Lord, la direzione degli altri rami dell'amministrazione del personale e del materiale.

Il quarto (*Civil*) *Lord* dirige il dipartimento dell'*Accountant General*, il servizio dei pieghi, l'amministrazione civile dell'Ospizio degli Invalidi, i cappellani, l'istruzione navale ed una parte degli affari finanziari (1).

-
- nelle Colonie; id., c. 11, Proprietà di marinai defunti, testamenti, legati, ecc.; id. 124, *Powers*, ecc.; id. 125, *Dockyard Ports regulation*;
 1867-68. 31 e 32 Vitt., c. 78, *Suits*;
 1878. 41 e 42 id., c. 58, *Admiralty ecc. regulation*;
 1890. 53 e 54 id., c. 27, *Colonial Courts of Admiralty Act*, che modifica la giurisdizione dell'Ammiragliato fuori del Regno Unito, abrogando in tutto o in parte 10 leggi precedenti;
 1894. 57 e 58 id., c. 39, *Prize Courts in British possession*.

Le disposizioni di questi atti possono essere così distinte:

- 1) Costituzione dell'ufficio dell'Ammiragliato;
- 2) Giurisdizione e poteri;
- 3) Acquisti di terre per arsenali, fortificazioni ecc., ed opere pubbliche;
- 4) Trasferimenti di alcuni poteri al *Board of Trade* e ad altri uffici;
- 5) Disposizioni diverse, diritti dell'Ammiragliato, relazioni colla marina mercantile, ecc.].

(1) Sulla posizione del *First Lord of the Admiralty*, confronta il citato *Report on Admiralty Board, Index*, pag. 734, specialmente sulle ragioni di affidare l'ufficio di ministro della marina, anzichè ad un ufficiale di marina, ad un *Civilian*, ad un uomo politico, possibilmente membro della Camera dei Comuni. Sui danni di tale mutamento si pronuncia molto vivamente l'ammiraglio Sir Th. Cochrane (*Index*, 710), specialmente sulle conseguenze di cinque mutamenti di ministri nel corso di 8 anni, e di 22 mutamenti di ministri durante il suo servizio nella marina da guerra. Sir Ch. Wood ricorda invece che — secondo la recente consuetudine — non mutano più tutti i membri del Consiglio. Altre proposte furono messe innanzi per formare un Ministero della marina secondo il modello francese, prescindendo dalla forma del diritto amministrativo inglese, pag. 753; e vedi gli argomenti in

I membri del Consiglio dell'Ammiragliato sono nominati su proposta del primo Lord dell'Ammiragliato e devono naturalmente seguirlo qualora, in sèguito ad un conflitto decisivo, venisse a cadere, mentre gli sono sempre subordinati. Con questa riserva, il Consiglio delibera in modo veramente collegiale ed a maggioranza di voti su tutte le norme importanti e sulle questioni di principio. Le *Commissions* degli ufficiali di marina sono pubblicate nel nome del Consiglio dell'Ammiragliato. I rescritti particolari abbisognano della firma del primo *Lord*, di quella di un *Junior Lord* e della controfirma di un *Secretary*. Col trasferimento dei poteri regii al Consiglio dell'Ammiragliato, questo viene perciò ad avere insieme le facoltà amministrative del ministro della guerra e quelle del *Commander in Chief* (1).

Questo Consiglio, mutabile col mutare del Gabinetto, trovò nell'antichissima costituzione un contrappeso nei permanenti *Commissioners* indipendenti, che mettevano nuovamente in pericolo l'unità e l'elasticità dell'amministrazione. Le funzioni di queste autorità indipendenti, ora abolite, erano state incorporate nel Ministero, come "Dipartimento esecutivo, quali sezioni, le quali formano ora secondo lo

contrario, pag. 754; si vedano pure le proposte per la formazione di un *Council*, dipendente dal ministro della marina, pag. 719, e gli argomenti in contrario, pag. 720. Si riconosce come l'ultimo tentativo di concentrare l'amministrazione in un *Lord High Admiral* sia abortito, *Index*, pag. 745.

(1) Il Consiglio dell'Ammiragliato, al tempo del *Reports* del 1861, era ancora composto di 5 *Junior Lords*, che poi si limitarono a 4. Questi *Junior Lords* vengono nominati dalla Regina su proposta del primo lord, in tal guisa che, nel caso di un conflitto tra il Presidente ed un membro del Consiglio, questo può essere licenziato. Così in ultima analisi, il voto del capo rimane sempre decisivo. L'Ammiragliato ha dato principalmente occasione a discussioni sulle ragioni che stanno pro o contra il sistema collegiale, *Index*, 705, 706. La relazione del 1861 [come altre successive], a pagg. 639-641, ci dà un quadro della distribuzione degli affari tra il primo lord ed i cinque *Junior Lords* il *Report on Admiralty*. Per le relazioni precedenti, vedi il *Report on Salaries* del 1850, pag. 262. Le sedute del Consiglio hanno luogo tutti i giorni, eccettuato il sabato; Sir C. Wood afferma che vi prende parte di regola il primo lord dell'Ammiragliato, senonchè pel gran numero degli affari avviene di fatto, che la maggior parte vengono sbrigati dai singoli *Junior Lords*; nelle questioni importanti e in quelle di principio si fa una relazione in Consiglio. Il segretario parlamentare esercita un effettivo controllo sul mantenimento di questi limiti (*Index*, 785); egli deve essere appunto per ciò un impiegato civile, un membro politico del Collegio, che muta col suo capo, in una posizione di fiducia rispettivamente al primo lord dell'Ammiragliato. All'opposto si obietta specialmente "che questa, come tutte le amministrazioni collegiali, inclini troppo alle transazioni", e non dà i risultati che si avrebbero concentrando la responsabilità in mano ad un capo (*Index*, 715). In conclusione, però, tenendo conto del lato finanziario, politico e giuridico dell'Amministrazione si riconosce la necessità relativa del presente Consiglio, con un certo numero di ufficiali superiori di marina nella loro qualità di membri tecnici (*Index*, 754, 764). Rimane tuttavia l'osservazione che nello stato attuale di transizione della marina da guerra, il Consiglio dell'Ammiragliato riesce troppo pesante; gli manca, in certo modo, una sufficiente energia di iniziative nelle questioni del personale e più ancora in quelle del materiale (*Index*, 756).

Statuto del secondo e terzo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 40 e le leggi successive, i dipartimenti seguenti (1):

1) *Department of the Surveyor of the Navy*: — ispezione del materiale della flotta, costruzione ed armamento delle navi a vela ed a vapore; ispezione degli arsenali, parere su proposte di miglioramenti.

2) *Department of the Comptroller for Victualling and Transport Services*: — Controllo sui contratti per i viveri, resoconto generale sulle provviste di viveri, esame e approvazione dei conti dei tesorieri sulle provviste e sulle forniture, noleggio delle navi pel trasporto di truppe e di detenuti.

3) *Department of the Storekeeper General*: — soprintende alle forniture, rivede i conti relativi, riceve ogni settimana dagli arsenali le relazioni sui loro bisogni, conclude i contratti, ad eccezione di quelli per le provviste dei viveri.

4) *Department of the Director General of Medical Department*: — esamina i medici, fa una relazione sui loro requisiti, ispeziona gli ospitali, le forniture dei medicinali e la loro ripartizione fra gli ospitali e le navi.

5) *Department of the Accountant General*: — ha il controllo generale delle spese, esamina ogni pagamento, ogni conto speciale dei tesorieri, ogni spesa e ne riferisce alla Corte dei Conti. I pagamenti si eseguono sotto l'alta direzione del *Paymaster General*. Una parte degli impiegati è assegnata ai porti maggiori per il pagamento dei salarii, che nella marina vengono versati ai singoli ricevitori. Questi pagamenti sono stati da ultimo semplificati coll'introduzione di agenti speciali.

Il dipartimento ministeriale della marina (2) (rispettivamente alla

(1) Sui cinque dipartimenti esecutivi il *Report on Admiralty*, del 1861 offre un ragguaglio a dire il vero incompleto: pel *Comptroller of the Navy*, si veda l'*Index*, pag. 716-18; per lo *Storekeeper*, ivi, 697, 715; per l'*Accountant General*, ivi, 697, 698. L'opportunità del recente ordinamento è riconosciuta in tutti i lati, nella parte essenziale anche in un successivo *Report* della Camera alta, *Parl. P.*, 1870, vol. VII, 1. L'elemento del servizio permanente, malgrado il mutamento avvenuto nel Consiglio direttivo, riuscì così al suo giusto valore. Sul rapporto tra la burocrazia permanente e la politica in generale, confronta l'*Index*, pag. 763, 764. L'Ammiragliato inglese differisce, per la sua utilità, specialmente dall'Ammiragliato degli Stati Uniti d'America, al quale è riuscita pernicioso l'incostante influenza dei partiti. Gli *Orders in Council* relativi all'ordinamento dell'*Admiralty* sono comunicati al Parlamento; vedi *Parl. P.* 1872, XXXIX, 641; e per alcune recenti modificazioni, vedi *Parl. P.* 1878, XLIX, 487.

(2) Il bilancio dell'Ammiragliato forma, nei *Navy Estimates* per il 1880-81, il *votum* 3, pag. 14 a 19. I dipartimenti del Ministero sono costituiti in modo alquanto diverso di quanto appare dall'enumerazione data più sopra, nella forma attuale, senza alterare le attribuzioni affidate per legge ai corpi dei singoli ufficii. Nella citata *Navy List* del 1884, uno dei 4 *Principal Clerks* fa parte dell'amministrazione centrale come direttore ministeriale, *Assistant Secretary*; e però diversa

importanza preponderante dell'amministrazione dei materiali) non ammette la distinzione sistematica tra la *civil administration* ed il comando generale, come nell'esercito di terra. Anzi, in luogo di questa distinzione, esiste una autorità in due parti essenziali diversamente costituite:

1) Il Consiglio direttivo quale autorità politica con l'assistenza di un *Secretary* parlamentare e di un *Secretary* permanente; 2) I dipartimenti esecutivi dipendenti dai capi sezioni del servizio permanente con un ordinamento essenzialmente burocratico. In questo modo si conciliarono le esigenze dell'amministrazione centrale permanente di un numeroso personale e di un materiale potente, colla necessità di

anche la divisione dei singoli ufficii [che stimo utile descrivere secondo la situazione del 1894, anzichè dare quella dell'autore pel 1880.

1. Dipartimento idrografico, *hydrographic department*, con un direttore, un viceidrografo, un direttore civile, otto assistenti navali e 20 altri *Clerks draughtsman, messenger*, ecc.

2. Dipartimento dei trasporti, *Dep. of transports*, con un direttore, un assistente, 4 *Chief Clerks* ed altri funzionarii inferiori.

3. Dipartimento degli approvvigionamenti, *Victualling Depart.*, con un soprintendente generale, 3 sopr. ispettori, *Senior Clerks, Higher Division Clerks*, ecc.

4. Dipartimento del controllo, *Comptroller of the Navy*, con a capo un vice-ammiraglio, e ai suoi ordini un direttore, uno id. dell'artiglieria, uno id. delle costruzioni navali, uno id. degli arsenali ed altri impiegati dipendenti da ciascuno di questi ufficii speciali.

5. Dipartimento della contabilità generale, *Dep. of Accountance*, con un assistente, sei *Clerks* principali.

6. Dipartimento degli acquisti e dei contratti, *Contracts and Purchase Dep.*, con un direttore, un assistente, 5 *Clerks* principali, ed altri funzionarii minori.

7. Servizio sanitario, *Medical Depart.*, con 2 ispettori degli ospedali, 8 vice-ispettori, 10 *Fleet Surgeons*, 6 *Staff Surgeons*, ecc.

8. Genio e Architettura navale, *Dep. of Engeneering*, con un ingegnere soprintendente, 3 ingegneri civili soprintendenti, 6 id. assistenti, 6 segretari, 6 *draughtsmen*, 7 *Accountants Clerks*, ecc.].

Il numero totale degli impiegati nel 1880-81 è di 765 *Clerks*, e 1817 impiegati inferiori; — [nel 1891, 816 *Clerks* e 2814 impiegati inferiori]. L'aumento degli affari e delle spese relative nell'amministrazione della marina risulta dallo specchio seguente:

	FORZE MARITTIME	OPERAII DEGLI ARSENALI	NAVI ARMATE
1792	16.000	8.552	120
1800	110.000	11.405	585
1817	19.000	13.101	134
1835	26.500	7.864	167
1845	40.000	12.194	234
1850	39.000	12.161	200
1855	70.000	14.976	328
1860	84.000	18.574	363
[1894	113.828	20.829	396

e si vedano più innanzi le notizie più diffuse relative al 1894 con spiegazione di queste cifre sommarie].

cooperare con Ministeri mutabili, e d'altra parte di moderare l'influenza delle amministrazioni di partito.

Il bilancio dell'Ammiragliato per l'anno 1880-81 secondo queste basi, è così composto:

I. Dipartimento centrale: primo Lord, 4500 Ls. e l'alloggio; primo *Naval Lord*, 1500 Ls. e alloggio; secondo *Naval Lord*, 1200 Ls.; *Junior Naval Lord*, 1200 Ls.; *Civil Lord*, 1000 Ls.; sotto-segretario parlamentare, 2000 Ls.; sotto-segretario permanente, 1700 Ls.

II. Dipartimenti esecutivi: I. *Department of the Comptroller of the Navy*: Un controllore a 1700 Ls.; *Director of Naval Ordnance*, 1000 Ls.; *Director of Stores*, 1000 Ls. A questo dipartimento è annesso un *Council of Construction* con un *Director of Naval Constructions*, 1500 Ls.; un *Surveyor of Dockyards*, 1000 Ls.; *Engineer in Chief*, 1000 Ls.; 2 *Chief Constructors*, 800 Ls.; 2 *Assistants*, 700 Ls.; ed un certo numero di impiegati superiori. — II. *Victualling Department*, con 1 *Director of Victualling*, 1000 Ls. — III. *Purchase and Contract Department* con 1 *Director*, 1200 Ls. ed un *Assistant Director of Navy Contracts*, 700 Ls. — IV. *Medical Department* con un *Director General*, 1300 Ls. — V. *Department of the Accountant General* con un *Accountant General*, 1500 Ls.; un *Deputy Accountant*, 1200 Ls.; e con un ufficio di non meno di 6 *Principal Clerks* e 173 *Clerks*. — VI. *Department of the Director of Transports*, con un *Director*, 1550 Ls. ed un *Civil Assistant*, 706 Ls. — VII. *Department of the Director of Works* con un *Director*, 1300 Ls. e tre *Assistants*. Il bilancio complessivo è di 179.485 Ls.

[Il bilancio per l'anno 1892-93 ci presenta le cifre seguenti:

I. Lordi dell'Ammiragliato e segretari, 13.900 Ls. cioè: primo Lord 4500 Ls. e alloggio, primo *Naval Lord* 1500 Ls. e alloggio, secondo id. 1200 Ls. e 200 Ls. di indennità d'alloggio; *additional Naval Lord*, *Comptroller of the Navy*; *junior Naval Lord*, 1200 Ls. e 200 indennità d'alloggio; *Civil Lord* con 1000 Ls.; segr. parl. e finanziari 2000 Ls.; segretario permanente 2200 Ls., segretario parlamentare del primo Lord 500 Ls.

Dipartimento del segretario, con un *Principal Clerk* a 1100 Ls., 3 id. a 900 Ls. e 13 *Clerks* a 200-700 Ls. ecc., in tutto 50 impiegati con una spesa di 21.422 Ls.

II. Dipartimenti esecutivi:

1) *D. of the Comptroller*: un controllore a 1700 Ls., un assistente controllore e direttore delle costruzioni navali a 1500-1800 Ls., 2 capi costruttori a 600 Ls., 2 costruttori a 400 Ls., 14 costruttori assistenti a 110-300 Ls. ed altri funzionari, 196 in tutto, con una spesa di 67.847 Ls.

2. *D. of Accountant General*, con un *Acc. Gen.* a 1500 Ls., un *Deputy Acc. Gen.* a 1200 Ls., 2 assistenti a 1000 Ls. ed altri segretari di vario grado, 179 in tutto, con una spesa di 48.801 Ls.

3. *Victualling Dep.*, con un direttore a 800 Ls., 3 *Senior Clerks*, a 400, ecc., in tutto 24 impiegati, con una spesa di 7386 Ls.

[4) *Purchase and Contract D.*, con un direttore a 1200 Ls.; un assistente a 725 Ls., ed altri segretarii ed impiegati, 21 in tutto, colla spesa di 7641 Ls.

5) *Medical D.*, con un direttore generale a 1300 Ls., un ispettore degli ospedali a 922 Ls. ed altri segretari ecc., in tutto 17, colla spesa di 7453 Ls.

6) *D. of the Dir. of Transports*, con un direttore a 1200 Ls., un assistente a 700 Ls., un assistente navale id. ed altri 18 impiegati, con una spesa totale di 9844 Ls.

7) *D. of the Director of Works*, con un direttore a 1008 Ls., un assistente a 800 Ls., un *Surveyor* a 700 ed altri 27 impiegati, colla spesa totale di 9859 Ls.

8) *Naval Reserve Office*, con un Ammiraglio soprintendente a 1619 Ls. ecc., un capitano R. N. a 1000 Ls., 1 segretario a 549 Ls. ed altri 4 impiegati, con una spesa totale di 4010 Ls.

9) *Naval Intelligence Department*, con un direttore a 1000 Ls., due direttori assistenti a 700 Ls., 4 *Commanders* a 500 Ls. ed altri 11 impiegati, con una spesa totale di 7404 Ls.

10) Si devono aggiungere inoltre: un *Naval Adviser* a 700 Ls., un cappellano della flotta a 400 Ls.; e 121 copisti, *boyclerks, shorthand writers*, che costano 11.035 Ls.

La spesa complessiva pel 1892-93 è di 207.307 Ls. contro 201.673 Ls. nell'anno precedente. Pel 1893-94 la spesa è fortemente aumentata a 231.000 Ls.; pel 1894-95 è di 231.200 Ls.].

Il necessario accentramento di questa amministrazione e l'instabile ordinamento della marina militare, non consentono di connetterla in verun modo alle autonomie locali (1). Si ha invece un sistema artisticamente armonizzato tra l'armata navale e gli stabilimenti permanenti (2).

§ 79.

B. 2. Formazione dell'armata navale.

[Il personale della marina da guerra si divide in due grandi categorie:

I. Il personale permanente, che comprende: a) il personale navale, b) la truppa di marina.

II. Il personale di riserva, che comprende: a) la riserva di pensionati, b) la reale riserva navale, c) i corpi volontari di artiglieria navale].

(1) [Si veda però innanzi quanto si attiene all'ordinamento delle riserve navali].

(2) Si veda ai successivi §§ 78 e 79.

Tutti i particolari relativi e queste diverse formazioni sono generalmente determinati con regolamenti, decreti ed ordinanze, che presentano però una certa stabilità.

I. Il personale navale comprende gli ufficiali e i gregarii per il servizio della flotta, ed un personale speciale pel servizio delle coste del Regno Unito.

Il corpo degli ufficiali di marina ha i medesimi gradi dell'esercito di terra, colla differenza che il titolo di *Captain* nella marina è riservato alla classe superiore degli ufficiali di Stato Maggiore, corrispondentemente ai *Field Officers* dell'esercito di terra.

Gli ufficiali di bandiera, *Flag Officers*, si dividono in ammiragli della flotta (*Admirals of the Fleet*), ammiragli, vice-ammiragli, contrammiragli (*Rear Admirals*), i quali si suddividono in ogni dipartimento in ammiragli della bandiera rossa, della bianca e dell'azzurra. I gradi corrispondono a quelli dell'esercito. Un capitano, il quale ha il comando di una grande squadra si chiama *Commodore* ed è considerato come un generale di brigata (1).

I capitani di vascello, *Captains*, dopo tre anni di comando d'una nave (nel quale ufficio vennero nominati prima *Post-Captains*) hanno il grado di colonnello; gli altri *Captains* hanno il grado di tenente colonnello.

I *Commanders* destinati in qualità di *Captain-Lieutenant* alla direzione delle navi di grado inferiore, e che nella vita ordinaria conservano pure il titolo di *Captains*, hanno nell'esercito di terra, il grado di *Majors*.

I tenenti di vascello corrispondono ai capitani dell'esercito. Oltre

(1) Il corpo degli ufficiali navali è pressochè equiparato, quanto agli stipendii, all'esercito di terra. Il soldo propriamente detto, *sea pay*, degli ammiragli, dei vice-ammiragli e dei contrammiragli (5, 4, 3 Ls. di diaria) è assai piccolo nominalmente, ma è più che raddoppiato colle spese di mensa, coll'indennità per la servitù e per altri titoli per cui è garantito a bordo un largo trattamento; veramente la metà soldo e le pensioni, secondo gli usi inglesi, non sono molto elevate. — Sul *Patronage*, confronta il *Report on Admiralty Board* del 1861, pag. 762. I comandi principali delle squadre maggiori si affidano in seguito ad accordi col *First Lord of the Treasury*, che possono diventare una *Government Question*, *Report*, 699; per le prime nomine, vedi il *Report*, 734; per gli avanzamenti, il 764; sulle influenze di famiglia e politiche, 733; sulla posizione della *Treasury*, 786. Tra gli ufficiali di marina è sempre vivo il malcontento contro l'influenza dei legami di famiglia e dei legami politici e l'altro lamento generale, *that the right men are not in the right place in command of the Fleet* (*Index*, 699, 765). Confr. il *Report on Navy Promotion and Retirement* del 1863, n° 501. — Sul conferimento delle *Commissions*, confr. i *Parl. P.* 1874, XXXVI, 575. Malgrado il *Patronage* e l'indirizzio burocratico dell'ammiragliato si è conservato generalmente nel corpo degli ufficiali, uno spirito elevato. Alcuni specchi sul numero degli ufficiali di marina, fin dall'anno 1816, si trovano nei *Parl. P.* del 1870 (vol. 45) 698; 1872 (39) 531; 1874 (38) 533; 1875 (45) 587. Il numero delle navi in armamento è indicato negli annuali *Navy Estimates*, *Appendix*, 4, vol. I, od è specificato in un catalogo nell'*Army List* annuale.

a questi, appartengono al corpo degli ufficiali anche i *Sublieutenants*, gl'ispettori alle macchine, gli ingegneri superiori, i piloti superiori, gli inferiori, i cappellani, i medici, i medici assistenti, i tesorieri e i sotto-ingegneri (1).

Vi sono poi i *Subordinate Officers*, i *Midshipmen* (o guardie marine), i *Masters Assistant*, i *Clerks*, gli aspiranti di marina (*Naval Cadets*), gli *Assistant Clerks*. Sono *Warrant Officers*: i cannonieri (*Gunners*), i nostromi (*Boatswains*), ed i carpentieri navali (*Carpenters*).

Il sistema d'acquisto dei gradi d'ufficiale fu sempre sconosciuto nella marina. Il corpo degli ufficiali si formava come una burocrazia, più indipendente dall'aristocrazia politica non fosse l'esercito di terra; perciò la massima degli avanzamenti per anzianità di servizio, dal capitano in su, venne mantenuta con grandissima cura (2).

Fin dall'anno 1851, essendo l'avanzamento troppo lento, un *Order in Council*, limitò l'organico degli ufficiali attivi ad una lista, che doveva a poco a poco ridursi a 21 ammiragli, 27 vice-ammiragli, 51 contrammiragli, 350 capitani di vascello, 450 capitani di fregata (*Commanders*), 1200 tenenti. Gli ufficiali rimasti in soprannumero furono messi in disponibilità, a metà soldo, o passati alla riserva, od in una *Retired List* fino al completo ritiro. Con altri *Orders* successivi questo sistema si venne ognor più completando, specialmente mercè l'*Order* del 22 febbraio 1870 (3), senza violare la massima dell'anzianità, ed avuto riguardo alle energie più giovani.

Come i generali dell'esercito, anche gli ammiragli sono retribuiti per la maggior parte sul bilancio degli stipendii di disponibilità; solo una parte degli ufficiali superiori trova un impiego nelle squadre, sulle navi in armamento, o negli arsenali ecc., come veri "ammiragli attivi", o capitani.

L'elenco degli ufficiali di marina in attività di servizio rappresenta, nel bilancio del 1880-81, 16 ammiragli e 5 *Commodori* di seconda classe, i quali, coi loro *Flaglieutenants*, *Secretaries*, *Clerks* e *Retinues*, formano un personale di 160 individui. I *Commissioner*

(1) [Gli ufficiali sanitari, gli ufficiali meccanici, i segretari degli ufficiali ammiragli, i pagatori, i commessi, gli istruttori navali, i carpentieri sono ufficiali civili. I cappellani non hanno grado nella marina].

(2) Anche per contrabbilanciare i capi, che mutano col mutare delle amministrazioni di partito. Perfino Nelson non ebbe alcuna promozione straordinaria dopo la battaglia di Abukir, e quando cadde a Trafalgar era ancora il penultimo nella lista dei vice-ammiragli. Quando molti concorrevano ai posti di ufficiale si avevano gravi inconvenienti. Mentre nel 1815 il capitano avanzava, dopo 19 anni di servizio, al posto di contrammiraglio, nel 1841 gli occorreano 35 anni di servizio, quale capitano; mentre, nel 1815, un'età media di 47 anni conduceva al posto di contrammiraglio, l'età era salita, nel 1841, a 61 anno [Si veda DE COMBES, *Le personnel et le service à bord de la marine anglaise*, Paris 1887 e ROBINSON, *The british fleet*, London 1894].

(3) *Parl. Papers*, XLV, pag. 715, 1870.

Officers attivi, dal *Captain* in giù, ammontano in tutto a 2691 *Officers*. Vi sono inoltre 585 *Subordinate Officers* e 325 *Warrant Officers*.

Alla lista del servizio attivo bisogna aggiungere il servizio delle *Indian Troop Ships* ed il servizio dei guardacoste. Ma a seconda degli affari, fanno parte degli ufficiali attivi anche quelli iscritti nell' "*Active List* ", che si trovano temporariamente a metà paga, specialmente tre ammiragli dell'armata navale, 8 ammiragli, 14 vice-ammiragli, 21 *Rear Admirals*, 89 *Captains*, 63 *Commanders*, 240 *Lieutenants* ecc. Secondo la *Navy List* del febbraio 1884 si trovano in attività di servizio: 6 ammiragli dell'armata navale, 16 ammiragli, 14 vice-ammiragli, 35 *Rear Admirals*; ma molti di questi non esercitano un ufficio attivo e si trovano in disponibilità secondo l'*Order* del 22 febbraio 1870 (1).

II. I gregarii dell'armata navale si dividono in sottufficiali di marina (*Petty Officers*), marinai di varie classi (*leading, able, ordinary Seamen*), *Landsmen* o marinai, che fanno il loro primo viaggio sopra una nave da guerra, e mozzi (*boys*). Nel bilancio del 1880-81, queste truppe sono valutate a 31.433, i mozzi a 4900; tuttavia, il numero iscritto nel bilancio non suole essere raggiunto sempre completamente. I sottufficiali di marina (*Petty Officers*) vengono nominati fra i migliori soldati di marina dal capitano della nave, e formano tra loro due classi con distinzioni e gratificazioni differenti; ambedue le classi sono esenti dalle pene corporali.

In tempo di pace, queste truppe vengono raccolte con una leva volontaria, in tempo di guerra, anche colla coscrizione marittima, secondo lo Statuto del sedicesimo e diciassettesimo anno del Regno di Vittoria, capo 69.

[Le leggi e gli ordinamenti vigenti nel 1894 ammettono due specie di ferma per i gregarii della marina: l'una permanente, detta *continuous service*, della durata di 10 anni; l'altra temporanea, detta *non continuous service*, che dura quanto il periodo di armamento della nave sulla quale l'individuo intende particolarmente di arruolarsi. La ferma permanente è contratta dal personale marinaro e dai mozzi; quella temporanea dagli uomini esercitanti i suaccennati mestieri speciali. Compiuta la prima ferma di 10 anni, il gregario, fino al 50° anno d'età, può contrarne altre successive quinquennali; per altro esso ha diritto al ritiro, con pensione, dopo il 20° anno di servizio, computato dal suo 18° anno d'età. Possono parimente contrarre rafferme quinquennali gli individui arruolati con ferma temporanea; essi per altro non raggiungono il diritto alla pensione, che al 21° anno di servizio, computato dal loro 20° anno d'età].

(1) [Modificato nello stesso senso con numerosi altri *orders* successivi e pubblicati in appendice al *Navy List* annuale].

[Secondo il bilancio del 1892-93 abbiamo gli ufficiali seguenti:

	In servizio attivo	Totale compresi quelli a metà paga, senza paga, in pensione
Ammiragli della flotta	—	6
Ammiragli	2	43
Vice Ammiragli	5	35
Contrammiragli	7	57
1. Flag Officers	14	141
Commodori	3	4
Capitani di vascello	97	339
„ di fregata	113	478
Tenenti	765	1231
Sottotenenti	191	205
Staff Captains	5	48
Staff Commanders, navigation lieut. e sublieut.	76	254
Chief Officers	17	27
Senior mates of cruisers	12	16
Capi cannon. e nostromi	27	159
2. Commissioned Officers. Exec. and Navig. Officers	1306	2761
Capi ispettori	3	20
Ispettori	1	8
Fleet Staff and Chief engin. . .	210	480
Ingegneri	263	580
„ assistenti	198	204
Ufficiali del genio	675	1292
<i>Indian Coast Defence,</i> Ufficiali di 1° e 2° grado	10	
Cappellani generali	—	2
Cappellani della flotta	41	86
„ e insegnanti	33	65
Insegnanti	—	46
Cappellani	74	199

	In servizio attivo	Totale compresi quelli a metà paga, senza paga, in pensione
Ispettori generali	—	19
Vice ispettori	—	22
Medici navali	39	190
<i>Staff surgeons</i>	81	137
Medici	193	269
Medici	313	637
Segretarii	19	21
Pagatori	144	342
Assistenti pagatori	158	201
Ufficiali contabili.	302	543
Capi manovali	10	65
Esecutivo: <i>midshipmen</i>	445	451
<i>Mate</i>	—	1
<i>Master's assistant</i>	—	1
Cadetti navali	57	293
<i>Second mates</i>	14	17
3. Ufficiali subordinati.	516	763
Genio	—	151
Contabilità	97	97
Totale generale	3341	6690

che rappresentano la cifra complessiva degli ufficiali pel 1892-93 (1).

La costituzione delle truppe per i bisogni straordinarii forma notoriamente la difficoltà principale della marina inglese; si deplora specialmente una mancanza di *Petty Officers* e di marinai che abbiano servito a lungo.

(1) [*Naval Estimates, Parl. P.*, 1892, vol. LI, pag. 21-23. — *L'Almanach de Gotha* pel 1895 dà 21 ammiragli, 117 capitani di 1^a cl., 153 di 2^a, 810 luogotenenti, 271 sottoluog., 86 ufficiali di navig., 933 id. di marina, totale 2391. Inoltre 47 ammiragli, 58 cap. di 1^a, 61 di 2^a, 11 luog. ecc., in tutto 180 ufficiali a metà paga; 430 *midshipmen*, 800 cadetti, in tutto 3305 e coi meccanici, i medici, i contabili, i guardacoste ecc., un totale di 5778 ufficiali].

[Nel bilancio del 1892-93 troviamo 40.347 *Petty Officers, Seamen* e 1403 pensionati, in tutto 41.750. Inoltre 269 nativi della marina dell'India, 8442 mozzi, e in tutto 55.489] (1).

(1) La formazione delle truppe dell'armata navale è stata argomento di un circostanziato *Report of Commission on the best means of Manning the Navy* del 1859, completato dal *Report on Admiralty Board* del 1861. È riconosciuto da molte parti che l'abolizione delle antiche leggi sulla navigazione nocque assai alla capacità ed al "carattere nazionale degli equipaggi". I vecchi ufficiali di marina lamentano una certa decadenza nel "carattere fisico e morale", durante l'ultima generazione. Il sistema di coscrizione stabilito cogli atti del quinto e sesto anno del Regno di Guglielmo IV, capo 24, si è mostrato insufficiente, specialmente perchè i marinai della marina mercantile sogliono sottrarsi, in gran numero, alla coscrizione. Nei *Parl. P.*, pel 1876, XLV, 619, pel 1878-79, XLV, 491 ecc. si trovano le relazioni statistiche sullo stato effettivo del personale della marina distinto secondo lo stato civile (ammogliati e celibi) e le confessioni. Da queste statistiche risulta per alcuni anni una deficienza di soldati di marina tra 2000 e 3000 l'anno.

Fra le proposte intese al miglioramento di questo personale è pur quella del ristabilimento del *Merchant Seamen's fund* per l'istituzione di premi d'arruolamento. Più efficace si mostrò la maggiore agevolezza colla quale si accordarono le pensioni. Il bilancio del 1880-81 ci dà per ufficiali e soldati le spese seguenti:

136 <i>Flag Officers</i> con <i>Retinue</i>	L. 50.998
50 <i>Officers</i> per l'ispezione degli ospedali . . .	12.133
2723 altri ufficiali di marina	692.307
546 <i>Subordinate officers</i> \	18.353
828 <i>Warrant officers</i>	107.937
30887 <i>Petty officers</i> e marinai	1.144.333
4900 <i>Mozzi</i>	49.244
4150 Soldati delle guardie delle coste . . .	172.973
13000 Soldati di marina	377.247

[L'elenco del personale si trova nella *Navy List* pubblicata dal 1882 trimestralmente *by authority* dell'Ammiragliato, che contiene: 1° Indice alfabetico degli ufficiali in servizio attivo; 2° Elenco degli ufficiali in servizio attivo per ordine d'anzianità, dagli *Admirals of the fleet*, sino ai *naval cadets, Staff captains, navigating lieut.*; 3° Lista degli ingegneri che hanno compiuto il corso alla scuola navale di architettura e al collegio di Greenwich; 4° Seguono: cappellani, istruttori navali, ufficiali medici, *paymasters, gunners, boatswains, carpenters*; 5° Le forze armate della marina coi loro ufficiali; 6° L'elemento di tutte le navi da guerra con la composizione del personale di bordo; 7° Elenco degli ufficiali in servizio delle coste del Regno Unito; 8° I *Transport service, Packet S., Surveying S.* ecc.; 9° Elenco degli ufficiali della riserva navale; 10° Id. dell'artiglieria volontaria di marina; 11° I servizi civili della marina; 12° Il servizio degli arsenali; 13° Il servizio medico degli stabilimenti sanitari; 14° Il servizio dell'ospedale di Greenwich; 15° Il *Sick Quarters*; 16° Il servizio delle corti marziali e delle prigioni; 17° L'elenco degli ufficiali delle R. N. e della marina reale che si trovano in disponibilità o nella riserva; 18° L'elenco di tutto il personale della marina che ha decorazioni nazionali o straniere; 19° Segue finalmente un elenco di norme, disposizioni ecc. riferibili a vari capi, che nell'ultima *Naval List* sono così distinti: esami degli ufficiali, promozioni, pensioni di riposo, pensioni varie, circolari, *Orders in Council* e disposizioni varie.

[Importanti studii e proposte di riforma si fanno quasi tutti gli anni nelle relazioni dei Lordi dell'Ammiragliato. V. pel 1892-93 lo *Statement* nei *Parl. Pap.*,

III. Le truppe di riserva dell'armata navale sono una creazione della legislazione recente, suggerita dall'esperienza, e vengono formate nel modo seguente:

1) Lo Statuto del sedicesimo e diciassettesimo anno del Regno

LI, pag. 309-332. — Il bilancio del 1892-93 presenta un personale di 74.100 uomini, così divisi:

I. Servizi marittimi.

a) Servizi sulla flotta.	NUMERO	SPESA Ls.	
<i>Flag Officers</i>	14	39.062	
<i>Commissioned Officers</i>	2.714	762.012	
<i>Subordinate Officers</i>	613	22.239	
<i>Warrant Officers</i>	1.004	130.587	
<i>Petty Officers and Seamen</i>	40.047	1.670.327	
<i>Mozzi</i>	4.741	45.785	
Spesa addiz.	—	7.168	
	49.133	Tot.	2.677.180
b) Guardie delle coste.			
<i>Commissioned Officers</i>	89	29.268	
<i>Chief Officers of Stations</i>	232	25.404	
<i>Petty Officers and Seamen</i>	3.879	135.619	
	4.200		190.291
c) Marina reale.			
<i>Commissioned Officers</i>	355	67.945	
<i>Warrant Officers</i>	28	2.690	
<i>Staff Serjeants and S.</i>	899	48.222	
<i>Buglers and Musicians</i>	582	13.506	
<i>Rank and file</i>	12.517	290.227	
	14.879		422.590

II. Servizi diversi.

Cadetti navali	236	—	
Pensionati	1.403	36.967	
Mozzi in esperimento.	3.700	32.850	
Spesa addiz.	—	161	
	5.339		69.978
Ufficio vettovaglie e vestiario	10	2.500	
" medico	198	35.286	
" giudiziario	21	1.600	
" d'educazione	316	79.206	
" scientifico	14	6.886	
Costruzioni e riparazioni	246	158.145	
Armamenti navali	124	17.240	
Lavori pubblici, ecc.	92	22.700	
Ufficio dell'Ammiragliato	28	21.422	
	1.049		344.985
Totale generale	74.100	Tot. gen.	3.705.024

[Nella somma totale della spesa sono comprese anche le indennità di residenza ecc.].

di Vittoria, capo 73, autorizzò l'ammiragliato a formare un corpo di *Naval Coast Volunteers*, forte sino a 10.000 uomini. I soldati vengono arruolati per 5 anni e possono essere chiamati ogni anno per 28 giorni di esercitazioni a bordo od in terra. Nel caso di un urgente pericolo nazionale, i volontari possono essere chiamati in servizio attivo, dopo averne data notizia al Parlamento, o al paese con un proclama reale da presentarsi al Parlamento. Però questi volontari navali non possono mai esser chiamati a servire a più di 100 miglia dalle coste, conservando la paga completa e le altre gratificazioni, con l'esenzione dal rimanente servizio nella marina, nella milizia e negli uffici locali. In caso di un'invasione o quando se ne manifesti il pericolo imminente, anche gl'impiegati e gli equipaggi dell'amministrazione doganale, come tutte le altre persone che si trovano al servizio marittimo in un ufficio regio, sono chiamate in servizio attivo fino ad un anno. Infine anche i *Petty Officers* e *Seamen*, che godono la pensione degli invalidi, possono essere chiamati dall'Ammiragliato in servizio attivo.

2) Col *Coast Guards Service Act* del dicembre 1856 (diciannovesimo e ventesimo anno del Regno di Vittoria, capo 83), il servizio dei guardacoste venne trasferito dal Ministero delle finanze all'Ammiragliato. Queste truppe, che non possono oltrepassare un massimo di 10.000 uomini, hanno diritto alla paga ed alla pensione godute dalle truppe attive della marina da guerra; sono del pari soggette ai regolamenti della marina militare ed ai tribunali di guerra. Formano così una riserva che si può ormai realmente utilizzare.

3) La legge sui volontari navali del 1859 (ventiduesimo e ventitreesimo anno del Regno di Vittoria, capo 40), costituì una riserva di volontari. L'Ammiragliato è autorizzato a formare, mercè l'arruolamento, un corpo di tutt'al più 30.000 *Royal Naval Volunteers* per il servizio nell'interno del Regno Unito. Le truppe possono essere raccolte ogni anno durante 28 giorni per le esercitazioni, e devono essere chiamate in attività di servizio tosto che se ne presenti il motivo; questo motivo deve essere comunicato al Parlamento, se è riunito, e reso, in caso contrario di pubblica ragione mediante un proclama. Il tempo del servizio attivo può venire esteso fino a 3 anni, ed in caso di bisogno urgente, può venire prolungato di altri due anni col mezzo d'un proclama, con norme identiche a quelle prescritte per i *Naval Coast Volunteers*.

4) Per la costituzione di un corpo d'ufficiali della riserva, lo Statuto del ventiseiesimo e ventisettesimo anno del Regno di Vittoria, capo 69, autorizzò la Regina " ad accettare in servizio capitani, timonieri e ingegneri delle navi mercantili, ovvero ufficiali che avessero servito precedentemente nella marina delle Indie orientali „, i quali si vogliano ingaggiare quali ufficiali di riserva nella

marina da guerra. Le norme relative al grado e alla paga, sono determinate con *Orders in Council* (1).

[Negli ultimi anni questi servizi sono stati riordinati e notevolmente rafforzati, in seguito ad inchieste, a pubblicazioni numerose e ad importanti discussioni parlamentari.

a) *Guardacoste*. — L'ufficio principale dei guardacoste è la sorveglianza e la polizia della navigazione delle coste del Regno Unito; essi hanno pure il servizio delle navi per ciò stazionate in determinati punti del litorale e quello dei semafori. Aiutano la corporazione di *Trinity House*, incaricata di porre e mantenere i gavitelli ed i fuochi galleggianti, e le società di salvataggio dei naufraghi. Astrazione fatta dai capitani di vascello, dai pagatori ecc., il personale di cotesto servizio, cioè i *Subordinate* e i *Warrant Officers*, i sottufficiali ed i marinari, vi è trasferito dalla flotta. Per questo trasferimento richiedesi negli individui, che ne fanno domanda, una comprovata moralità, la migliore abilità nell'arte marinaresca, l'aver servito non meno di otto anni nella flotta ed il non aver varcato il 37° anno d'età. I sottufficiali marinari possono rimanere nella *Coast Guard* fino all'età di 50 anni; i *Warrant Officers*, ecc. fino all'età di 55 anni, cioè fino a che raggiungano il diritto alla pensione. Parte del personale dei *Coast Guards* fa servizio misto sul litorale e parte sulle navi corazzate della 1ª riserva (assegnate ai vari distretti marittimi) e sulle annesse 25 navi, che disimpegnano il servizio di vigilanza sulle coste britanniche (2).

b) *Riserva di pensionati*. — In tempo di guerra, o di altro grave evento, la Corona ha il diritto di chiamare alle armi tutti i gregari pensionati della marina che non abbiano varcato il 55° anno d'età. La riserva di pensionati (*Seamen and Marine Pensioners Reserve*), è formata da quelli fra i suddetti pensionati, che per alcuni vantaggi pecuniari si obbligano ad intervenire ogni anno ad una istruzione della durata di 14 giorni (3).

c) *Reale Riserva navale*. — Il personale della riserva navale (*Royal Naval Reserve*) è fornito esclusivamente dalla marina mercantile britannica. Secondo le vigenti leggi, la sua forza dovrebbe ascendere complessivamente a 20.000 uomini. L'individuo che vi s'iscrive assume l'impegno di prestar servizio negli equipaggi della flotta, in tempo di guerra o di altra grave necessità, e s'obbliga ad intervenire annualmente ad un determinato numero d'esercitazioni, della durata com-

(1) Sulla riserva della marina militare vedi il *Report on Admiralty Board*, 747-750. I vecchi ufficiali di marina non danno un grande valore al sistema dei *Naval Coast Volunteers* e della *Naval Reserve*; all'opposto, le guardie da costa sono riconosciute come una buona e sicura riserva, sebbene la spesa raggiunga una somma rilevante. Le spese dei *Naval Coast Volunteers* e della *Naval Reserve* non sono rilevanti, ammentando pel 1880-81 (vot. 4) a 194.278 Ls.

(2) [Nel 1893: 321 ufficiali e 3879 sottufficiali e marinai].

(3) [Nel 1893 erano complessivamente 3010].

[plessiva di 28 giorni, fatte in parte sopra apposite navi (*drill ships*) ed in parte presso le batterie da costa. La ferma contratta per tale iscrizione è della durata di 5 anni, e può essere rinnovata per periodi quinquennali, purchè non rimangano in verun caso iscritti sui ruoli individui d'età superiore a 60 anni. Lo Stato fornisce al riservista il vestiario e le armi, e gli corrisponde un assegno annuale, oltre le competenze ordinarie di marina, per i giorni di presenza alle istruzioni annuali. La *R. Naval Reserve* si compone di ufficiali, e di tre classi di marinari riservisti.

Il corpo degli ufficiali della riserva si compone di tenenti e sottotenenti di vascello, di *midshipmen* (guardia-marina) e di meccanici. I luogotenenti ed i sottotenenti provengono, rispettivamente, dai *Masters* e dai *Chief-Masters* che abbiano servito, i primi anche in qualità di comandanti, a bordo di piroscafi di prima classe di 1500 tonnellate o di una nave a vela di 1000 tonnellate, per non meno di un anno; i *Midshipmen*, dai giovani che abbiano compiuto con successo un corso biennale di studi navali a bordo di una delle navi-scuole della marina mercantile oppure che abbiano servito per un anno a bordo di una nave a vela di 1^a classe; i meccanici e gli assistenti meccanici provengono da quelli della marina mercantile che abbiano compiuto tre anni di navigazione i primi, un anno i secondi. Giusta l'organico il numero degli ufficiali della riserva navale dovrebbe essere 920, cioè: 150 tenenti, 270 sottotenenti, 150 meccanici, 150 assistenti-meccanici e 200 *Midshipmen* (1).

La 1^a classe di riservisti si compone di individui in età inferiore ai 30 anni (limite estensibile a 35 anni per coloro che abbiano già servito nella flotta in qualità di marinaio di 1^a classe), i quali provino di avere di recente compiuti 5 anni di navigazione di lungo corso. Essi ricevono un assegno annuo di 6 lire sterline, e una pensione annua di 12 lire sterline dopo il 60° anno di età.

La 2^a classe di riservisti si compone di individui che esercitano la pesca od il cabotaggio, in età compresa fra i 19 e i 30 anni. Ricevono un assegno annuo di sterline 2 ¹/₂, e non hanno diritto alla pensione. Quelli fra essi, che se ne rendano meritevoli, possono essere trasferiti alla 1^a classe.

La 3^a classe di riservisti si compone di mozzi, istruiti sulle navi-scuole della marina mercantile, i quali ricevono un sussidio dallo Stato sotto condizione di iscriversi nella R. riserva navale, appena abbiano raggiunto il 19° anno di età.

d) *Corpi volontari d'artiglieria navale*. — La costituzione di questi corpi volontari (*Royal Naval Artillery Volunteers*) è analoga a quella dei corpi volontari di terra. In tempo di guerra o di altra grave

(1) [BRASSEY, p. 543; *Army List*, 582. Per le forze bilanciate v. innanzi].

[emergenza, sarebbero chiamati a prestare servizio sulle navi addette alla difesa delle coste del Regno Unito. Lo Stato fornisce ai singoli corpi (*corps*), il numero necessario d'istruttori ed i mezzi per eseguire le esercitazioni, sia nelle batterie da costa sia su cannoniere della regia marina. Ciascun corpo novera una o più batterie; 4, 6 od 8 batterie formano amministrativamente una brigata. Ogni batteria è forte di 60 o di 80 uomini compresi gli ufficiali, a seconda che sia costituita con 51 o 71 cannonieri oltre a 1 sottotenente, 5 graduati e 2 trombettieri; ogni brigata è comandata da un luogotenente, qualunque sia il numero di batterie.

[Le *Coast-Guards*, come si è veduto, nel bilancio del 1892-93 costano 208.713 Ls. per salari e assegni, e 54.262 Ls. per altre spese ed hanno una forza di 321 ufficiali e 3879 sottufficiali e soldati (voto 1): in tutto 4200 uomini.

Le reali riserve navali formano il voto 7 del bilancio con una spesa complessiva di 159.000 Ls. così divisa: riserva navale 154.754 Ls., riserva di pensionati 3340 Ls., volontari dell'artiglieria di marina 1000 Ls. La *R. Naval Reserve* comprende: 230 tenenti, 390 sottotenenti, 270 *midshipmen*, 140 ingegneri; in tutto 1030 ufficiali e sottufficiali, 10.800 *able seamen* (1^a classe), 10.600 *ordinary seamen* (2^a cl.), 300 mozzì, 700 fuochisti, in tutto 23.501 persone. La riserva di pensionati comprende 3010 uomini. L'artiglieria dei volontari di marina 50 ufficiali e 2000 sotto-ufficiali e soldati.

Nel 1891-92 furono fatte due importanti inchieste " su tutte le questioni connesse colla riserva navale „ presiedute dal vice-ammiraglio Sir G. Tryon. Secondo le loro conclusioni, si ritiene necessario tornare al sistema dell'*apprenticeship* obbligatorio e formare una riserva speciale, indipendente dalla marina mercantile, ma che possa tuttavia accrescersi con questa e sia in ogni cosa proporzionata allo sviluppo della marina britannica] (1).

(1) [Il rapporto breve, ma interessantissimo contiene i capitoli seguenti: Generalità, ufficiali, gente di mare, seconda classe della riserva navale, terza classe, fuochisti, paghe e indennità, come sia possibile aumentare la riserva navale, batterie, uniformi, pensioni, compensi, conseguenza della leva d'una speciale riserva navale militare per la marina mercantile. Seguono 36 appendici. *Parl. P.*, 1898, LI, pag. 643-732. W. F. MARTIN e Comandante GILMORE, *Memoranda on Naval Reserve*; Discussioni parlamentari sui volontari della marina, *Hansard*, 1859, vol. 155, id. 218.

[Nel 1860 la riserva navale contava 2879 uomini; nel 1873, coll'istituzione della seconda classe 12.538; nel 1891, 20.162 con 228 ufficiali. A pag. 88, append. XXXVI è citata una serie di studi e discussioni notevoli sulle varie questioni attinenti alla riserva navale.

[Le leggi attinenti alla *Naval Reserve*, che giova qui riassumere sono le seguenti :

- 1852-53. 16 e 17 Vitt., c. 73, *Naval Coast Volunteers*;
- 1856. 17 e 20 id., c. 83, sez. 10, *Guardacoste*;
- 1859. 22 e 23 id., c. 40, *Volontarii navali*;
- 1868. 26 e 27 id., c. 69, *Ufficiali*;

(Segue)

IV. Il corpo dei soldati di marina è una truppa complementare divisa in due corpi: artiglieria (*blue marines*) e fanteria leggiera (*red marines*). Queste truppe servono essenzialmente per gli sbarchi; d'ordinario è loro affidato il servizio di polizia a bordo, nei porti e negli stabilimenti della marina. Essa è armata ed equipaggiata come la fanteria di linea, e soggetta, al pari dell'artiglieria, alle leggi marziali come l'esercito. A bordo queste truppe sono soggette alle leggi militari navali. Lo Stato maggiore consta di un *Deputy Adjutant General*, di un *Assistant* e di alcuni ufficiali inferiori. Il corpo degli ufficiali delle 3 divisioni di fanteria (di 16 compagnie ciascuna) e di una divisione di artiglieria (di 16 compagnie) si divide in *Colonels Commandant*, *Colonels Second Commandant*, e così via cogli stessi gradi dell'esercito di terra sino al luogotenente in seconda. — [Questi provengono dai giovani civili i quali, avendo superato un esame analogo a quello di ammissione al R. Collegio militare in Sandhurst, ottennero, a titolo di esperimento, il grado di tenente e poscia superarono, dopo un certo periodo di tempo, l'esame finale sulle istruzioni e sugli studj militari fatti alle sedi dei rispettivi reparti; i tenenti d'artiglieria di marina provengono dai giovani civili, che abbiano superato l'esame d'ammissione all'Accademia militare di Woolwich, e quindi l'esame finale di un corso biennale di studj professionali, presso il R. Collegio navale di Greenwich, ed a bordo della nave-scuola cannonieri e torpedinieri *Excellent* stazionaria a Portsmouth. Gli arruolamenti per la truppa marina si fanno soltanto per la ferma permanente di 10 anni; le norme per le rafferme e per il ritiro sono analoghe a quelle più sopra esposte per i gregari del personale navale, arruolati per ferma permanente. Dal 1° gennaio 1885 il primo ingaggio pel servizio continuo nella marina è fissato a 12 anni. Per i mozzì il servizio utile, come si è detto, comincia solo a 18 anni. La seconda ferma si deve fare per 10 anni, e dopo di essa il marinaio ha diritto ad una pensione. Può contrarre una terza ferma per 5 o 7 anni, non però oltre i 45 d'età].

La *Navy List* del 1881 novera in servizio attivo 3 generali, 3 tenenti generali, 8 maggiori generali, 4 colonnelli comandanti ed un numeroso Stato maggiore. I decreti di nomina degli ufficiali non emanano dall'Ammiragliato, bensì da un ordine di Gabinetto, colla controfirma dell'Ammiragliato, e non fu mai ammessa la loro compera. L'avanzamento si fonda sull'anzianità, fino al grado di *Colonel Commandant*. Le truppe inferiori hanno i gradi ordinarii di *Serjeants* e

1865. 28 e 29 Vitt., c. 14, Difesa marittima delle colonie;

1872. 35 e 36 id., c. 73, sez. 17, Ufficiali.

Le varie disposizioni di queste leggi sono negli indici divise in 4 capitoli: *Naval Coast Volunteers*, *Naval Volunteers*, ufficiali della riserva, difesa marittima delle colonie].

di *Corporals* e la formazione per compagnie, come nella fanteria leggiera e nell'artiglieria (1).

Sono, infine, comuni a tutto il personale dell'armata navale le norme relative alle pensioni e i provvedimenti per gl'invalidi (2). Analogamente all'esercito di terra, abbiamo anche qui il mezzo soldo, le pensioni per merito, i sussidii ai feriti, i provvedimenti per le vedove,

(1) Il corpo dei soldati di marina, *Marines*, venne formato in sei reggimenti quando salì al trono la regina Anna. Questo ordinamento si è però mantenuto con frequenti mutamenti, a seconda del bisogno; la formazione delle compagnie d'artiglieria ha avuto luogo molto più tardi. — [Pel 1893-94 la forza del corpo è di 14.865 uomini, compresi 353 *Comm. Officers*, 27 *Warrant Off.*, 927 *Staff Sergeants and Sergeants*, 602 pifferari e suonatori e 12.956 soldati, con una spesa totale di 469.279 Ls.].— Il motto di questo corpo: *per mare per terram*, ne riassume gli uffici. L'artiglieria ha il suo quartier generale ad Eastney, la fanteria a Chatham, Forton e Plymouth. A Walmer vi è un deposito di reclute ed a Londra un ufficio d'arruolamento.

[Le leggi vigenti sulla marina reale sono le seguenti:

- 1661. 13 Carlo II, 1, c. 6, *Command.*;
- 1837. 7 Gugl. IV e 1 Vitt., c. 31, *Commissions*;
- 1847. 10 e 11 Vitt., c. 68, e 1857, 20 Vitt., c. 1, *Enlistment*;
- 1862. 25 e 26 id., c. 4, *Commissions*;
- 1870. 33 e 24 id., c. 97, sez. 3, *Stamps*;
- 1879. 42 e 43 id., c. 32, sez. 2, 4, 5, *Army discipline and regulation commencement act*;
- 1881. 44 e 45 id., c. 9, legge sulla disciplina militare; id. 57, sez. 54, *Reckoning of service, Offences against mutiny act*; id. 44 e 45 Vitt., c. 58, *Disciplina e norme*.

Queste leggi, avuto riguardo alle loro disposizioni, si possono così dividere:

- 1° *Maintenance* e comando;
- 2° Nomine e promozioni degli ufficiali;
- 3° Reclutamento e servizio;
- 4° Disciplina e norme relative;
- 5° Alloggi militari e requisizioni di trasporti;
- 6° Paghe e pensioni, premi;
- 7° Disposizioni varie.

Nel 1880-81 si trovano nei voti 15 e 16: il voto 15 ammontava a 546.481 Ls. e 70.037 per il corpo di marina, ed il voto 16, a 1.135.647].

(2) [Nel bilancio del 1892-93 questi servizii sono contenuti in tre voti: il 13 *half pay, reserved and retired pay* per 764.200 Ls.; il 14, pensioni navali e maritime, *Gratuities and compassionate Allowances*. 941.600 Ls.; ed il 15, pensioni civili e gratificazioni 318.700 Ls. e in totale per i servizi *non effettive* Ls. 2.019.500.

[Voto 13. Si trovano a metà paga: 3 ammiragli della flotta a 1222 Ls. 15 sc.; 9 amm. a 766 Ls. 10 sc.; 14 vice-ammiragli a 593 Ls. 2 sc.; 23 contrammiragli a 456 Ls. 5 sc.; 59 capitani di vascello a 301 Ls. 2 sc.; 75 *Commanders* a 182 Ls. 10 sc.; 33 luogot. a 155 Ls. 2 sc.; 5 *Staff. Comm.* a 292 Ls., 5 uff. del genio da 109 Ls. 10 a 365 Ls., due ispettori degli ospedali 693 Ls., 10, 3 vice-ispettori 529 Ls. 5, un *Fleet Surgeon* 365 Ls., uno *Staff surgeon* a 273 Ls. 15, 6 medici a 200 Ls. 15, 6 cappellani a 401 Ls. 10, 2 istruttori a 292 Ls., un segretario a 219 Ls., 30 contabili 109-292 Ls. In tutto 279 persone, con una spesa di 68.243 Ls., mentre nel 1880-81, secondo GUMIST, erano 642, con una spesa di 108.662 Ls.

B. *Reserved and Retired List*: 3 amm. della flotta a 1222 Ls., 32 amm. a 766-950 Ls.,

le pensioni per gl'invalidi, specialmente nell'Ospizio degl'Invalidi di marina, e salvo che per i sotto ufficiali ed i marinai, si usano larghezze alquanto maggiori che per l'esercito di terra. Il bilancio complessivo (voti 15 a 16), secondo i *Navy Estimates* del 1880-81, somma ad un totale di 2.240.803 Ls.

16 vice-amm. a 593-800 Ls., 21 contramm. a 500-650 Ls., 163 capitani a 228-600 Ls., 244 *Commanders* a 155-400 Ls., 878 tenenti a 73-300 Ls., 14 sottotenenti a 45-109 Ls., 10, 33 *Staff Capt.* a 292-450 Ls., 80 *Staff Comm.* a 109-300 Ls., 58 ten. navig. a 45-300 Ls. quasi tutti messi a riposo con grado superiore, di guisa che, per esempio, i 163 capitani figurano come 37 ammir., 39 vice-amm. e 61 contram. ecc. Inoltre 464 ufficiali del genio 20-500 Ls., 76 cappellani e insegnanti 50-400 Ls., 241 ufficiali medici a 45-730 Ls., 195 ufficiali contabili a 45-450 Ls. — In tutto 2037 persone con una spesa di 581.918 Ls. — Nel 1880-81, secondo GUMIST le due liste erano così divise: la *Reserved List* con 35 amm., vice ammiragli e *Rear-Admirals* (d'ordinario a 456 Ls.), 28 *Commanders*, 58 *Staff Commanders*; in tutto, 139 individui con una spesa complessiva di 26.910 Ls. e la *Retired List*, che comprendeva, secondo l'*Order in Council* del 22 febbraio del 1870: 3 ammiragli delle flotte, 99 ammiragli, 45 vice-ammiragli, 99 *Rear-Admirals*, 368 *Captains*, 487 *Commanders*, 88 *Lieutenants*, 147 *Chief Engineers*, 91 *Engineers*, 60 *Chaplains*, 234 medici, 166 *Paymasters* ecc., in tutto, 2007 individui, con una spesa complessiva di 546.481 Ls.

L'organico dei soldati di marina comprende: 1) Sullo stipendio di disposizione, 3 generali, 3 luog. gen., 6 maggiori generali, 16 generali, con assegno variabile, per questi ultimi intorno a 730 Ls., un luog. gen., un maggior generale, 19 colonnelli, 30 luog. col., 52 maggiori, 89 capitani, 20 luog., 9 *Quartermasters*, con paghe da 73 a 730 Ls. e messi a riposo con grado superiore a quello per cui figurano i bilanci. In tutto 249 ufficiali, con una spesa di 86.501 Ls.].

Voto 16 (1880-81). *Military and Civil Pensions and Allowances*, comprende le pensioni straordinarie per merito, che possono ammontare a 300 Ls. per gli ammiragli, a 150 per i *Captains*, a 100 per gli impiegati superiori di sanità; in ciascuna concessione i meriti speciali vengono indicati esattamente. — I sussidii per le vedove comprendono 33.414 Ls. divise fra 2534 vedove di ufficiali. — La *Compassionate List* per gli orfani importa 9500 Ls. — Il bilancio delle pensioni per 15.838 *Petty Officers* e marinai, importa 382.725 Ls.; per 6573 soldati di marina 180.266 Ls. — La *Sect. II, Civil Pensions*, comprende gli impiegati civili dell'Ammiragliato, degli stabilimenti locali della marina e i guardacoste, con un totale di 522.428 Ls.

[Nel bilancio del 1892-93 la materia di questo voto 16 del bilancio 1880-81 è divisa in due voti:

Voto 14. *Naval and Marine Pensions, Gratuities, and Compassionate Allowances*: 84 pensioni a ufficiali superiori in ritiro per 4740 Ls., 987 id. a ufficiali del genio, ufficiali subordinati, *Warrant Off.* ecc. per 91.000 Ls., pensioni e gratificazioni a 26.120 marinai e soldati di marina per 681.550 Ls., pensioni per meriti distinti 10 a 300 Ls., 5 a 200, 14 a 150, da 100, 24 a 10 Ls.; 97 pensioni e gratificazioni per feriti 5000 Ls., 2204 pensioni a vedove di ufficiali r. n. 120.500 Ls., 126 pensioni a vedove di ufficiali della truppa di marina 7000 Ls., pensioni e gratificazioni a 171 vedove di marinai ecc. 12.200 Ls., 1287 sussidi ad orfani id. 19.000 Ls. e in tutto 941.600 Ls.

Voto 15. *Civil Pensions and Gratuities*: Assegni supplementari ad ufficiali civili della marina 111.500 Ls., id. ad operai ecc. 150.514 Ls., per 209 pensioni nuove 8501 Ls., pensioni ed assegni a guardacoste, 727 comprese 57 vedove e 13 orfani. 34.500 Ls.; altre pensioni speciali 12.071 Ls. e in tutto 313.700 Ls.

Sulle forze militari e navali delle colonie inglesi dell'Oceania, v. M. GASTRO. *Australian Defence*; e "Revue milit. de l'étranger", 1895, 1, pag. 385-395; "Times" del 18 febb. 1884].

§ 80.

B. 3. Stabilimenti della marina.

Una grande marina da guerra richiede una serie di vasti stabilimenti (*Local Establishments*), che hanno negli *Executive Departments* dell'Ammiragliato la direzione centrale e l'ispezione permanente. Secondo il bilancio, questi edifici si raggruppano nel modo seguente:

1) Otto arsenali (*Naval Yards, Dockyards*) a Woolwich, Deptford, Chatham, Sheerness, Portsmouth, Devonport, Pembroke, Haulbowline, Portland e 17 nelle colonie (1). Alla loro amministrazione attende una parte degli ufficiali attivi di marina; quello di Chatham ha alla testa un *Admiral Superintendent* (1683 Ls.) con un conveniente personale di costruttori impiegati e contabili. Vi appartiene un personale di circa 10.000 artisti ed operai occupati permanentemente ed un certo numero variabile di salariati temporanei. Il bilancio complessivo è di 1.343.585 Ls.

2) Quattro magazzini di vettovaglie (*Victualling Establishments*) a Deptford, Gosport, Plymouth, Haulbowline, sotto un capitano di marina quale ispettore col necessario personale inferiore (2).

3) Ospedali ed infermerie (*Medical Establishments*), che comprendono i 6 grandi ospitali di Haslar, Plymouth, Haulbowline, Yar-

(1) Si veda pel 1881-82 il voto 6, *Parl. P.*, XLIII, pag. 33-67, e il *Report Admiralty Board* del 1861, pag. 726, 729.

[Nel bilancio del 1892-93 si riferiscono agli arsenali la prima e la seconda parte del voto 8, con una spesa di 1.866.100 Ls. per il personale, a 1.615.000 per il materiale.

Nel 1892-93 troviamo sei grandi arsenali a Portsmouth, Devonport, Chatham, Sheerness, Pembroke, Haulbowline, un magazzino a Deptford, ed un deposito di carbone a Portland. E 17 arsenali minori a Gibilterra, Malta, Halifax, Bermuda, Antigua, Giamaica, Capo, Ascensione, Trincomalee, Hong-Kong, Esquimault (Vancouver), Sidney, Portland, Yokohama.

Il Regno Unito possiede inoltre numerosi cantieri privati ai quali il governo britannico suole spesso indirizzarsi per le costruzioni e le riparazioni che occorrono alla R. Marina. Sono da notarsi i seguenti: Fairfield Shipbuilding C.y a Govan; Naval construction and armaments C.y a Barrow in Furness, Harrotham Leslie and C.y ad Hebburn on Tyne; J. S. White ad East Clowes; Maudslays and C.y; J. Penn e figlio; the Thames Ironworks and Shipbuilding C.y a Blackwall; Castle sul Tamigi; Palmor's Shipbuilding C.y a Jarrowotyne; Thornycroft and C. (torpediniere) a Chiswick; the Greenwich Foundry C.y; J. C. Thomson a Glasgow; the London and Glasgow Shipbuilding C.y a Govan, ecc.].

(1) [Vi sono inoltre 15 magazzini nelle colonie: a Gibilterra, Malta, Halifax, Bermuda, Giamaica, Capo di Buona Speranza, Trincomalee, Hong-Kong, Esquimault (Vancouver), Sydney. La spesa nel 1881-82 (voto 7, *Parl. P.*, XLIII, pag. 68-83) era di 71.160 Ls.; nel 1892-93 trovasi riunita nel complesso degli approvvigionamenti al voto 2. — I 4 magazzini inglesi si chiamano *Clarence Yard*, *Alexandra Y.*, *William Y.*, *Victoria Y.*].

mouth, Portland, Dartmouth, ai quali sono connessi i lazzeretti di marina (*Infirmaries*) di Woolwich, Chatham, Portsmouth, Plymouth e Deal, e 10 ospitali all'estero (1). La direzione suprema è affidata ad un *Inspector General* (906 Ls.) con 2 *Deputy Inspectors*. Il bilancio è di 53,445 Ls. Le forniture dei medicinali formano il voto speciale 12, per 75.150 Ls. (2).

4) Alla divisione di marina appartengono le caserme di Woolwich, Chatham, Portsmouth, Plymouth ed il deposito di reclute di Deal. L'amministrazione delle caserme ha la forma ordinaria dei *Barrack Establishments* delle truppe di terra. Nei tempi recenti vennero accasermati anche i marinai quantunque volte si dovettero far scendere a terra in gran numero (3).

5) La prigione di marina (*Naval Prison*) di Lewes venne fondata in tempi recenti, per evitare gli inconvenienti cui si andava incontro applicando le pene restrittive della libertà nelle carceri civili (4).

6) Il dipartimento scientifico comprende il regio Osservatorio astronomico (*Observatory*) di Greenwich con un astronomo regio e 7 assistenti (5); un secondo Osservatorio al Capo di Buona Speranza:

(1) [Nel 1894 sono 13].

(2) [Pel 1881-82 si vedano i voti 8 e 12. — Pel 1892-93 la spesa è contenuta nel voto 3, per 125.000 Ls. e cioè: stipendi e indennità 35.286 Ls., paghe 23.618 Ls., id. per la polizia 3640 Ls., altre spese 5401 Ls., medicine, strumenti chirurgici ed altre provviste per ospedali 64.885 Ls., altre spese per gli ospedali 18.500 Ls.].

(3) Una volta i marinai si acquartieravano generalmente sulle navi in disarmo (*Hulks*). I danni che ne derivavano alla salute ed alla disciplina hanno dato occasione, nei tempi recenti, alla costruzione di caserme a Sheerness anche per i marinai; confronta *Report on Admiralty Board*, 702.

(4) [Una seconda fu aperta a Bodmin. — Il bilancio (voto 6) pel 1880-81 comprendeva un personale speciale con 2748 Ls. — Nel 1892-93 per Lewes un governatore con 294 Ls., un cappellano con 460 Ls., ed altri 20 segretari e custodi con un totale di 4161 Ls. comprese le spese; per Bodmin, 13 funzionari con una spesa totale di 2079 Ls. La prima può contenere 134, la seconda 68 carcerati e ne accolsero nel 1891, 63 e 46. — Vi sono prigionieri di marina a Hong-Kong, Bermuda, Capo, Ascensione, Coquimbo, che costano 1489 Ls., oltre a 1080 Ls. per trasporti, 1050 Ls. per vitto ecc. (voto 4, *Parl. P.*, 1892, LI, pag. 61-63)].

(5) Il bilancio dello *Scientific Branch* (voto 5, pag. 24 a 32, comprende): 1) L'Osservatorio Astronomico principale, *Royal Observatory* di Greenwich: *Astronomer Royal* a 1200 Ls., 7 *Assistants* a 200-600 Ls., con una spesa complessiva di 7252 Ls. 2) L'Osservatorio Astronomico del Capo, con un *Astronomer* ed una spesa complessiva di 2718 Ls. 3) Il *Nautical Almanach* e l'acquisto dei cronometri. 4) Il *Compass Department*. 5) L'*Hydrographical Department*, con un capo idrografo a 1000 Ls., e 6 *Naval Assistants*. 6) *Royal Naval College* a Greenwich. — La necessità di migliorare le disposizioni sull'educazione dei marinai fu sempre argomento di profonde discussioni. Vedi la relazione di una Commissione ministeriale, *on the Higher Education of Naval Officers*, 1870, XXV, 835. Sui regolamenti in vigore per il *Naval College* si vedano i *Parl. P.*, 1873, XLII, 601 e successivi *Reports*, nei *Parl. P.*, 1877, XXI, 491. Sull'educazione degli Ingegneri, *Parl. P.*, 1877, XXI, 1 e sui regolamenti a ciò relativi, LII, 615; regolamenti sulla coltura dei cadetti di marina, *Parl. P.*, XLV, 571; una relazione sull'istituto dei cadetti di marina, 1877, XXI, 395. I medici per la marina da guerra, come quelli dell'esercito, compiono generalmente il corso di perfezionamento nella scuola di medicina di Netly (Bilancio pag. 32).

il *Superintendent of the Nautical Almanack* per la redazione dell'Almanacco sotto la direzione suprema dell'astronomo; il *Compass Department*; il Dipartimento idrografico ed un considerevole personale per i rilievi idrografici. Vi appartiene, infine, la grande scuola di marina di Portsmouth, con un *President* a 1600 Ls., un *Director of Studies* a 1200 Ls., 6 professori di matematica, fisica, chimica, meccanica applicata, fortificazioni, con numerosi assistenti e insegnanti di lingue, 22 *Instructors*, ed un bilancio complessivo di 31.583 Ls. Vi si collega il sistema degli esami introdotto oramai in modo uniforme quale condizione essenziale per tutte le prime nomine.

[I servizi scientifici e l'educazione della marina hanno avuto negli ultimi anni un grande sviluppo e formano ora due voti del bilancio, il 5 ed il 6, sui quali giova aggiungere qualche notizia.

Voto 5. Nel totale di 75.800 Ls. figura anzitutto il Collegio reale di marina di Greenwich per 31.213 Ls. Il presidente ha 1600 Ls. e l'alloggio e vi sono vari professori a 400-600 Ls. ecc., assistenti, istruttori, in tutto 44 persone con una spesa di 25.662 Ls. Nel 1892-93 studiavano nel collegio 137 allievi ufficiali. Vi è poi una nave-scuola per cadetti, la "Britannia", con 100 persone e una spesa di 21.333 Ls. L'*Educational Staff* costa 18.510 Ls., con 81 impiegati; la scuola preparatoria per ufficiali del genio navale 12.143 Ls. e ne conta 52. Inoltre si spendono 4585 Ls. per istruzione dei mozzì, 450 Ls., id. del personale medico, 1958 Ls. per esami, 1001 Ls. per ispezioni, 2710 Ls. per le scuole annesse agli arsenali, 3145 Ls. per le scuole annesse alle caserme, ecc.

Voto 6. Nel totale di 60.000 Ls. troviamo anzitutto il R. Osservatorio di Greenwich, con 13 persone, per 6886 Ls. e 1575 Ls. di spese (un astronomo a 1000 Ls., 1 assistente a 600 Ls., 8 a 200-350 Ls. ecc.), e poi: un Osservatorio al Capo di Buona Speranza per 4209 Ls.; spese per le fotografie del cielo 700 Ls.; spesa per il dipartimento idrografico, con 31 persone, 13.001 Ls.; spesa per carte idrografiche 16.300 Ls.; spesa per rilievi delle coste, 17.389 Ls.; museo marittimo di Greenwich, 804 Ls.; *Compass Department*, 1595 Ls.; almanacco nautico, 3259 Ls.; cronometri, 2932 Ls.; oltre a 550 Ls. di sussidii al *Royal United Service Inst.* ed all'*Institution of Naval Architects*].

7) Il grande Ospizio degli Invalidi di marina, *Royal Greenwich Hospital* (1), venne compiuto, dopo lunghi lavori, nel 1737 nelle sue vaste proporzioni attuali. L'Ospizio accorda alloggio, vestito e man-

(1) Le donazioni, gli assegni larghissimi, gli stanziamenti a favore dell'ospizio di Greenwich gli costituiscono oramai un reddito di 150.000 Ls. l'anno. Le norme relative alle proprietà fondiarie, alle fondazioni, agli assegni, agli stanziamenti varii determinarono più di 50 leggi speciali, talune delle quali danno anche norme all'amministrazione interna dell'Istituto.

[Ecco le molte leggi che sono ancora in vigore:

1700-01. 12 e 13 Gugl. III, c. 13, ses. 6, Dono di beni della Corona;

(Segue)

tenimento a circa 3000 marinai e soldati di marina che, durante il servizio regio, sono diventati inabili per età, per ferite o per malattia. L'accettazione è fatta a scelta dal Consiglio dell'Ammiragliato. L'amministrazione era composta una volta del *Paymaster General*, del *Chief Commissioner* demaniale e forestale *ex officio* e di tre altri commissarii, secondo lo Statuto del decimo anno del Regno di Giorgio IV, capo 25, 26. Il governatore ed il *Lieutenant Governor* venivano nominati su proposta del Presidente del Consiglio; gli altri posti erano coperti dall'Ammiragliato. L'ordinamento amministrativo dell'Istituto era regolato da numerose leggi. Ma in forza del *Greenwich Hospital Act* del 1865 (Statuto del ventottesimo e ventinovesimo anno del Regno di Vittoria, capo 89), la precedente amministrazione, l'ufficio del *Governor* ed il *Lieutenant Governor*, furono aboliti, ed in

- [1784-85. 8 Gior. II, c. 29. *Derwent-water Estates*; id. 11 Gior. II, c. 30 del 1787-88, e 22 Gior. II, c. 62, dal 1748-49;
 1751-52. 25 Gior. II, c. 42, Acquisto di terre;
 1777-78. 18 Gior. III, c. 29, Cambi e fitti;
 1820. 1 Giorg. IV, c. 106. *Livinges*;
 1829. 10 id., c. 25, ses. 35, 36 id.,
 1845. 18 e 9 Vitt., c. 22; 1849, 12 e 13 Vitt., c. 48; e 13 e 14 Vitt., c. 24. *Greenwich Improvements*;
 1856. 19 e 20 id., c. 15 e 1863, 26 e 27 Vitt., c. 12, *Outpensions*;
 1865. 28 e 29 id., c. 23; Paghe e pensioni navali; id. c. 89, Ospedale di G.;
 1866. 29 e 30 id., c. 39, *Accounts*;
 1867-68. 31 e 32 id., c. 90, ses. 2 e 3. Pensioni arretrate;
 1868-69. 32 e 33 id., c. 44, Ospedale di (Greenwich);
 1870. 33 e 34 id., c. 97, ses. 3, *Stamp*; id. c. 100, Id.;
 1872. 35 e 36 id., c. 67. id.;
 1875. 38 e 39 id., c. 25, ses. 17, *Stores*.

Secondo la materia, queste leggi si dividono in: amministrazioni ufficiali, proprietà, loro trasferimenti all'ammiragliato, disposizioni varie, pensioni, beneficenza, scuole.

Pel 1890-91 abbiamo il resoconto finanziario delle entrate e spese e del capitale dell'Ospizio di Greenwich, *Parl. P.*, LI, pag. 499, da cui risulta che l'entrata fu di 174.635 Ls. e la spesa di 164.135 Ls. Pel 1893, secondo lo *Statement of the Estim.*, l'entrata si presumeva in 169.568 Ls. e la spesa in 168.446 Ls. di cui 8830 per pensioni ad ufficiali ed educazione dei loro figli, 121.340 per pensioni a marinai, vedove e orfane, e 26.919 Ls. per la scuola annessa all'Ospizio].

La legge del 28 e 29 Vitt., c. 89, abrogando altre precedenti da alcune disposizioni radicali, specialmente quella, che tutte le concessioni delle pensioni e delle grazie debbono essere regolate, di quando in quando, da *Orders in Council* e che le concessioni in primo luogo si fanno coi danari accordati dal Parlamento. Il personale amministrativo dipende dall'Ammiragliato; l'amministrazione dei possedimenti fondiarii dipende dal *Comptroller of the Greenwich Hospital Estate*. — La maggior parte delle altre disposizioni si riferisce all'amministrazione dei possedimenti fondiarii, dei titoli di rendita, alla procedura sulle domande d'ammissione. — Una relazione speciale sulla precedente amministrazione è data dal *Report of Commissioners on Greenwich Hospital*, *Parl. P.*, 1860, n° 2670; *Parl. P.*, 1864, n° 356. — Per il *Greenwich Hospital Schools*, confronta *Parl. P.*, 1870, XLIV, 641.

L'amministrazione dei porti e la nuova legge sui porti sono collegate con altre disposizioni dell'amministrazione mercantile come si vedrà nel Cap. VII.

loro vece venne nominato a vita un ufficiale superiore di marina, di grado non inferiore al vice ammiraglio, come *Visitor and Governor*, il cui stipendio e i cui diritti sono regolati con un *Order in Council*. Anche l'amministrazione dell'Ospizio degli Invalidi e delle scuole annesse deve essere ordinata con regolamenti dell'Ammiragliato, approvati da Sua Maestà in Consiglio. Alla stessa guisa, l'Ammiragliato deve nominare gli impiegati amministrativi e le persone di servizio necessarie e determinare i loro stipendii coll'approvazione della Regina in Consiglio.

Unite all'Istituto sono le regie scuole dell'Ospitale di Greenwich, mercè gli statuti del decimo anno del Regno di Giorgio IV, capo 25 e 26, e del ventottesimo e ventinovesimo anno del Regno di Vittoria, capo 89; la scuola superiore per 400 figli di marinai della marina regia e mercantile, e la scuola inferiore per i figli dei *Petty Officers*, dei marinai e dei soldati di marina.

§ 81.

C. Controlli Amministrativi, Giudiziari e Parlamentari.

La potenza navale non potè mai essere mescolata, con un certo successo, alle lotte di partito. Perfino l'amministrazione degli Stuardi e le guerre civili non ebbero a rimproverarsi alcun abuso sistematico di tale natura. Per conseguenza, l'amministrazione della marina non diventò in nessun tempo argomento di un rigoroso controllo giuridico come l'esercito di terra; rimase anzi sempre un'istituzione prediletta dal popolo (1).

I. Il controllo amministrativo consiste, primieramente, nell'ordinamento del Consiglio dell'Ammiragliato, l'unico Ministero che ancora conservi una costituzione collegiale. I motivi, per i quali si sviluppò per l'esercito di terra un duplice sistema di "uffici militari e civili", di "autorità di comando ed amministrative", non esistevano per la marina. L'amministrazione del personale e del materiale, il lato disciplinare, il lato tecnico ed il lato finanziario erano connessi così strettamente, che il rapporto scambievole fra di essi, come nei sistemi amministrativi della Germania, parve garantito nel modo migliore da un Consiglio amministrativo. Per quanto difficile potesse sembrare la

(1) Blackstone chiama la marina da guerra: il baluardo fluttuante dell'isola, un'armata dalla quale, per quanto potente e forte, non può derivare alcun danno alla libertà: (*The floating bulwark of the island; an army from which, however strong and powerful, no danger can ever be apprehended to liberty*). Altrettanto chiaro è il proemio del *Marine Navy Discipline Act* in vigore "per il miglioramento dell'amministrazione della marina da guerra, dalla quale, coll'aiuto della divina provvidenza, dipendono principalmente la prosperità, la sicurezza e la potenza del Regno".

connessione tra questo Consiglio e l'amministrazione di partito d'ogni tempo, tuttavia esso era già inevitabile dal lato finanziario. Troviamo un contrappeso nella forte consistenza delle cinque divisioni esecutive, i cui lineamenti esteriori (salva la facoltà di mutamenti entro le sezioni) sono fissati per legge. Lo scopo del controllo reciproco, che nell'antico ordinamento si tentò di raggiungere mediante le autorità intermedie, quali il *Treasurer*, il *Comptroller* ecc., è raggiunto anche nell'ordinamento recente, con una maggiore elasticità nel servizio (1).

In una sfera più ampia, la *Treasury* esercita un controllo finanziario sulla tenuta dei libri ed una revisione della contabilità, secondo il disposto dello Statuto del nono e decimo anno del Regno di Vittoria, capo 92, dello Statuto del ventinovesimo e trentesimo anno del Regno di Vittoria, capo 39, § 46, e infine colla successiva revisione della Corte dei conti.

Il Consiglio dei Ministri concorre alla presentazione del complessivo bilancio annuale. Col primo Lord della tesoreria ha sempre luogo una corrispondenza per la nomina dei comandanti supremi delle squadre maggiori.

II. I controlli giuridici si limitano, in sostanza, a mantenere la competenza delle autorità della marina mercè la giurisprudenza dei tribunali ordinari.

1) Al mantenimento delle massime del diritto delle genti, nei riguardi del diritto militare e marittimo, giovano i tribunali delle prede. Per lo innanzi questa giurisdizione venne conferita, con speciali decreti, ad un giudice dell'Ammiragliato; in seguito allo Statuto del ventisettesimo e ventottesimo anno del Regno di Vittoria, capo 25, la Corte dell'Ammiragliato è costituita definitivamente in tribunale delle prede, i tribunali del vice-ammiragliato formano i tribunali locali per le cause riguardanti le navi predate, salvo appello al dipartimento giudiziario del Consiglio di Stato. In seguito alle convenzioni sulla tratta degli schiavi, la Corona, secondo lo Statuto del settimo ed ottavo anno del Regno di Vittoria, capo 26, mediante *Orders in Council*, poteva costituire speciali tribunali (Commissioni giudiziarie) per la condanna delle navi che esercitano il commercio degli schiavi e per la punizione relativa in seguito a violazione dei trattati (2).

(1) Anzi tutto perchè essendo premesso un esame regolare, le nomine fino al grado di capitano sono affidate al direttore stabile del dipartimento, ed i capitani vengono promossi a seconda dell'anzianità di servizio. I continui attacchi contro la costituzione collegiale dell'Ammiragliato sembrano determinati per lo più dalla sua posizione eccezionale di fronte alle antiche norme della amministrazione ministeriale dell'Inghilterra. I continui lamenti sulle goffaggini dell'amministrazione della marina si ripetono dovunque, inseparabili dalla natura di un'amministrazione composta di elementi così diversi tra loro.

(2) [La giurisdizione fu deferita negli ultimi anni ad una speciale sezione della Corte suprema, costituente la Corte dell'Ammiragliato. Si vedano specialmente gli Statuti 6 e 7 Vitt., c. 38, 7 e 8 Vitt., c. 69, 26 Vitt., c. 24, 30 e 31 Vitt., c. 25 e specialmente 53 e 54 Vitt., c. 27 del 25 giugno 1890].

2) Il controllo giuridico, in caso di eccessi di potere a danno dei diritti dei cittadini, si forma semplicemente, poichè queste collisioni, data la natura del potere militare navale, non possono essere facilmente di genere tendenzioso. La giurisdizione eccezionale dei tribunali militari della marina per i delitti ed i reati comuni si limita a quelli, che sono commessi " a bordo, nei porti e sui fiumi ". In terra, dove le collisioni sogliono realmente avvenire, la giurisdizione civile e penale resta affidata ai tribunali ordinari, mercè la clausola (art. 101): " Nulla di quanto è contenuto in questa legge deve menomare o violare l'autorità ed il potere di una corte giudiziaria che abbia giurisdizione civile o penale o di qualsiasi funzionario d'una di queste Corti riguardo a qualunque reato menzionato in quest'atto, il quale si deva punire secondo la legge comune ". Ne deriva il potere di polizia degli impiegati della pace e la giurisdizione dei giudici di pace sulle truppe di marina nei loro conflitti colla vita civile. Gli eccessi di potere oltre i limiti assegnati al diritto penale militare soggiacciono anche qui ad un ricorso ai tribunali, quali atti *coram non iudice* (1). — Ben diversa è invece la giurisdizione pei soldati di marina che si trovano in terra, considerati precisamente come i soldati dell'esercito permanente di terra: il *Marine Mutiny Act* riproduce tutte le clausole giurisdizionali e penali dell'esercito di terra.

3) La giurisdizione sulle truppe in servizio della marina nell'interno del Regno spetta ai tribunali militari della marina; il sommario potere penale ai singoli comandanti (2). La grande severità della lettera è temperata dal forte *esprit de corps* del personale della marina. Nella chiamata dell'armata navale alle esercitazioni si seguono norme analoghe a quelle dell'amministrazione della milizia:

(1) Anche contro gli eccessi di potere dei membri di un tribunale militare della marina, è ammesso il ricorso dinanzi ai tribunali ordinari. Nel 1743 il luogotenente Frye ottenne, per questo motivo, 1000 Ls. d'indennizzo dal presidente di un tribunale di guerra. Quando egli proseguì questa procedura contro due altri membri, gli ufficiali di marina raccolti in tribunale di guerra si lasciarono addirittura trasportare ad una risoluzione partigiana, in seguito alla quale il *Chief Justice* ordinò l'arresto di tutti quanti i membri del tribunale di guerra. Il conflitto terminò quando, su relazione della causa da parte dell'Ammiragliato presentata al re, gli ufficiali di marina dovettero mettere in iscritto le loro scuse, che vennero lette nella Corte e pubblicate poi nel *Monitore ufficiale* il 15 novembre 1746, che il *Chief Justice* chiamava " una memoria alle età presenti e future, che chiunque si metta in opposizione alle leggi od al di sopra delle leggi trova alla perfine la sua pena ": *A memorial to the present and future ages, that whoever set themselves up in opposition to the laws, or think themselves above the law, will in the end find themselves mistaken.*

(2) Fin dai tempi di Blackstone la considerazione giuridica di questi rapporti richiese come una prerogativa della marina, che questo potere penale venisse regolato dalla legge e non con mutabili articoli di guerra. Si aggiunse un'altra considerazione, che l'ordinamento legale si limita alle forme ed alle clausole generali, mentre rimane all'apprezzamento individuale la libertà stimata necessaria per la disciplina.

sono comminate punizioni sommarie, davanti ai giudici di pace, con multe fino a 20 Ls. ed eventualmente col carcere fino a 6 mesi.

III. Il controllo parlamentare è esercitato principalmente con la votazione annuale del bilancio finanziario, che, in ogni sua parte importante, soggiace al libero voto della Camera dei Comuni ed è vincolato dalla legge solo nelle parti secondarie, dopo l'abrogazione dei numerosi statuti parlamentari. All'estensione delle ordinanze e dei regolamenti, aumentata negli ultimi tempi, corrisponde così un aumento del potere del Parlamento. Il bilancio della marina (*Navy Estimates*) e quello della guerra, quasi contemporaneamente, vengono presentati al Parlamento, quale parte principale dei preventivi annuali. La difesa dei *Navy Estimates* nei loro dettagli incombe specialmente al sottosegretario di Stato parlamentare dell'Ammiragliato, il quale, come quello della guerra per l'esercito di terra, è l'« organo parlamentare » della marina, salve le questioni più importanti, che si lasciano al primo lord dell'Ammiragliato, anche quando non è membro della Camera bassa.

L'ordinamento esteriore del bilancio della marina ha acquistato negli ultimi tempi una forma omogenea, malgrado l'importante mutamento delle somme concesse e delle forze dell'armata. Il bilancio finanziario per l'anno 1880-81 contiene una concessione parlamentare di 10.492.935 Ls. e più precisamente, dedotte le entrate straordinarie per provviste vendute e rimborsi, una spesa netta di 10.310.625 Ls. Le spese formano 17 capitoli o voti: 1) Paghe degli ufficiali, dei marinai e dei soldati di marina, 2.721.536 Ls.; 2) Provvista di viveri ed uniformi delle truppe, 1.013.524 Ls.; 3) Amministrazione centrale, *Admiralty Office*, 179.485 Ls.; 4) Guardie delle coste e truppe di riserva, 294.278 Ls.; 5) Rami scientifici, 113.197 Ls.; 6) *Dockyards and Naval Yards*, 1.343.585 Ls.; 7) *Victualling Yards*, 71.160 Ls.; 8) *Medical Establishments*, 63.445 Ls.; 9) *Marine Divisions*, 21.402 Ls.; 10) *Naval Stores* per la costruzione, riparazione e l'armamento delle navi da guerra, dei meccanismi a vapore e pagamenti per la costruzione delle navi date in appalto, 1.780.006 Ls.; 11) Nuove costruzioni e riparazioni negli arsenali ecc., 558.950 Ls.; 12) Provviste di medicinali, 75.150 Ls.; 13) Amministrazione giudiziaria, 9250 Ls.; 14) *Miscellaneous Services*, 135,760 Ls. — La somma per il servizio attivo (*effective services*) ammonta, quindi, ad 8.280.632 Ls.; cui si aggiungono: 15-16) Bilancio delle pensioni, 2.240.103 Ls.; 17) Spese di trasporto per mare delle truppe di terra, 171.500 Ls. Totale Ls. 10.492.935 (1).

(1) Il bilancio finanziario della marina da guerra, *Navy Estimates*, forma d'ordinario co' suoi allegati, un volume degli Atti Parlamentari annuali. Nell'anno 1880 questo volume è il XLIII, che comincia col bilancio sotto il titolo di: *Navy Estimates for the year 1880-81, with Appendix*, pag. 145-156. Negli antichi bilanci, tutta la marina da guerra era compresa in cinque *Votes*. Anche coll'attuale divisione speciale si ripetono tuttora grandi partite sommarie, Ls. 2.721.536 ammon-

[Nel bilancio del 1892-93 troviamo 16 voti e un voto preliminare sulle forze della marina. Seguono i capitoli: 1. Stipendi ecc. 3.679.589 Ls.; 2. Vitto e vestiario 1.563.472 Ls.; 3. Servizio sanitario 150.530 Ls.; 4. Legge marziale e prigionieri 11.429 Ls.; 5. Servizi d'educazione 98.204 Ls.; 6. Servizi scientifici 70.600 Ls.; 7. Riserve navali 159.094 Ls.; 8. Costruzioni, riparazioni, manutenzioni, personale 1.896.312 Ls., materiale 1.854.500 Ls., costruzioni affidate a privati 1.329.000 Ls.; 9. Armamenti navali 1.448.700 Ls.; 10. Lavori pubblici, riparazioni ecc. 460.000 Ls.; 11. Servizi varii 157.325 Ls.; 12. Ufficio dell'Ammiragliato 236.320 Ls. Totale per *effective services*: 13.115.075 Ls. — 13. *Half pay, retired and reserved pay* 777.132 Ls.; 14. Pensioni ecc. 965.133 Ls.; 15. Pensioni civili ecc. 314.171, totale dei *non effective services* 2.056.436 Ls.; 16. Concorso nella spesa delle forze navali in servizio dell'Australasia, 95.300 Ls. Totale generale 15.266.811 Ls.

La spesa aumenta notevolmente tenendo conto delle costruzioni ordinate coi due atti del 1888 (*Imperial defence*) e del 1889 (*Naval defence*). Secondo i bilanci consuntivi del 1891 e del 1892 la spesa totale era così suddivisa:

	Aprile 1891	Aprile 1892
Spesa ordinaria	10.930.000	10.929.000
<i>Imperial defence act</i>	35.000	35.000
<i>Naval defence act</i>		
Costruzioni affidate a privati	3.141.000	2.890.000
Armamenti id.	407.000	
Costruzioni negli arsenali .	2.929.000	3.250.000
Armamenti id.	950.000	
Totale	18.392.000	17.104.000

cioè una spesa di 460 milioni di lire italiane nel 1890-91 e poco meno di 428 nel 1891-92].

A differenza dell'esercito di terra, nel bilancio della marina da guerra non viene indicato il numero delle truppe, bensì il totale delle paghe e le spese di manutenzione, rimanendo affidato all'amministrazione di completare il numero dell'equipaggio a seconda del bisogno. [Dal 1883 anche nel bilancio della marina vi è un voto preliminare (A), che contiene l'enumerazione delle forze marittime di tutti i ranghi].

Per i passaggi reciproci da un capitolo all'altro vale il principio, accettato ora anche per l'esercito di terra, che nessuno storno (*vire-*

tare delle paghe; Ls. 1.343.588 spese per bacini di carenaggio; Ls. 1.011.000 per somministrazione di provvisioni, *Naval Stores* ecc. Il rimanente del volume XLIII contiene una miscela di svariate notizie e relazioni sulla marina da guerra. L'*Appendix* contiene una serie di indicazioni speciali, a mo' d'esempio sulle spese degli esami per l'ammissione ai posti di ufficiale.

ment) si può fare senza l'assenso della *Treasury*; la Camera bassa si riserva sempre l'approvazione definitiva.

Per quanto riguarda i soldati di marina, che vivono in terra, il *Mutiny Act* rinnovato ogni anno offre alla Camera bassa anche la possibilità di una revisione periodica delle decisioni giuridico-militari.

Il controllo del Parlamento, si esercita, infine, con risoluzioni e mozioni, come per le altre materie, e nella marina ha una grande importanza per la denuncia di certi abusi amministrativi, e in ogni caso riesce ben più efficace in questa materia, che nel discutere le possibili economie del bilancio (1).

[Questo movimento per lo sviluppo della marina inglese cominciò nel 1886. In una conferenza tenuta il 21 maggio 1886, il contrammiraglio W. Arthur dichiarava la marina del Regno Unito incapace di difendere l'Impero. Sir C. Dilke pubblicò notizie e timori ancora più gravi (2), ed il colonnello Maurice dichiarava, che " il paese doveva fare assolutamente i sacrifici necessari per mettere la marina in grado di compiere la sua missione „ (3). E poco dopo Sir C. Beresford sviluppava alla Camera dei Comuni e nelle colonne del maggior giornale l'idea di costruire 74 navi da guerra con risorse straordinarie, in aggiunta a quelle stabilite in bilancio (4). Però lord Northbrook, primo lord dell'Ammiragliato, dichiarava nel 1885 che la marina inglese era talmente migliorata, talmente invincibile, talmente perfetta sotto tutti i rapporti, che non avrebbe saputo come spendere un milione di più. E le stesse idee esprimevano il successore, lord Hamilton, e altri lordi dell'Ammiragliato (5).

Ma dopo le manovre navali del 1888 un comitato d'inchiesta autorevolissimo riconobbe che " la Gran Bretagna è ben lontana dal possedere la potenza navale che le sarebbe necessaria „ (6). E con uno speciale progetto di legge si proponeva la costruzione di altre 70 navi.]

(1) Le indicazioni annuali negli Atti Parlamentari sotto la rubrica *Navy* non sono così copiose come quelle per l'esercito di terra, pur tuttavia esse sono abbastanza importanti. I *Reports of Commissioners* ecc. comprendono le relazioni annuali sull'amministrazione degli arsenali, sull'ospitale di Greenwich, sul perfezionamento del corpo degli ufficiali; le relazioni sulle singole navi da guerra naufragate ecc.

Gli *Accounts and Papers* comprendono la revisione della contabilità della marina da guerra, le relazioni dei singoli dipartimenti dell'Ammiragliato, le indicazioni dei casi in cui s'inflisse una pena corporale, le relazioni sui nuovi esperimenti, le indicazioni sullo stato delle truppe e sulla loro ripartizione, le relazioni sui casi d'infortunio, sui risultati dell'arruolamento dei marinai e via dicendo, tutto ciò, insieme al bilancio della marina, suole formare due o più volumi, nei *Parl. P.* 1880, vol. XLIII e XLIV. — [Si veda la nota 2 a pag. 653-654].

(2) *Fortnightly Review*, dec. 1887.

(3) *Contemporary Review*, 1888.

(4) *Times*, 9 marzo 1889.

(5) *Times*, 26 marzo e 21 maggio, discorsi CREMER, DUBT ecc.

(6) *Parl. Pap.*, 1889, e *Times*, 8-9 marzo e 29 maggio, discorsi HAMILTON e SALISBURY.

[con una spesa di 21.500.000 Ls., 16.150.000 per le navi, e 5.350.000 per l'armamento, si proponeva pure di cominciare da quell'anno ad accrescere la riserva navale in modo da provvedere il personale per le nuove e più poderose macchine di guerra navale (1). Il bill presentato il 7 marzo era legge il 31 maggio successivo essendovi stata appena qualche scaramuccia in luogo del *long and heavy sight* presagito da lord Roudolph Churchill. E vi si provvide con una emissione di 10 milioni di Ls. di rendita e maggiori stanziamenti nei bilanci per la differenza (2).

In pari tempo è stato costituito un comitato misto navale e militare per la difesa dell'Impero, presieduto dal sottosegretario di Stato parlamentare della guerra; comprende il *senior naval lord*, l'ammiraglio soprintendente della riserva navale, il direttore dell'artiglieria e quello del genio navale, l'*adjutant general*, l'ispettore generale delle fortificazioni, il direttore dell'artiglieria, il direttore of *military intelligence* (3).

Il bilancio della marina inglese pel 1894-95 si eleva a 17.366.100 Ls. con un eccedente di 3.126.000 Ls. (più di 78 milioni di lire it.) sull'anno precedente. Le nuove spese sono destinate ad aumentare gli effettivi, a sviluppare un vasto programma di costruzioni navali, ed a compiere gli armamenti ed i lavori di difesa nazionale.

L'effettivo degli ufficiali, marinai, mozzi, guardacoste e guardie aumentò a 83.400 uomini, 6700 più che nel 1893-94, essendo stato specialmente rinforzato il corpo dei meccanici e dei fuochisti, ed incorporati 800 marinai scelti, provenienti dalla marina mercantile.

Col nuovo *Amending Act* dell'atto sulla difesa navale votato nel 1893 si autorizzò una maggior spesa di 722.000 Ls., destinata a compiere il programma del *Naval Defence Act*. Dieci nuove corazzate sono armate; 38 incrociatori sono in servizio, 4 altri saranno compiuti nell'anno. In principio del 1895 saranno compiute altre tre corazzate, 5 incrociatori, 2 avvisi e 42 torpediniere. Si metteranno in cantiere 7 corazzate, 6 incrociatori e 2 avvisi. Gli arsenali fabbricarono nel 1894 più di 300 pezzi d'artiglieria per le navi e la difesa delle coste. In pari tempo saranno ora costruiti nuovi *Docks* ed opere di fortificazione a Portsmouth, Portland, Devonport, Southampton, Keyham;]

(1) Per maggiori particolari, oltre alla citata opera del ROBINSON, si veda: BRASSEY Sir T., *The british navy*, London 1892; *The naval annual*, 1886-1895; W. H. WHITE, *Manual of naval architecture*, London 1894. — Le leggi sono intitolate: *Imperial Defence Act* del 13 agosto 1888 (51 et 52 Vitt., c. 32) e *National Defence Act* della stessa data (*id. id.*, c. 31). Si vedano inoltre quattro rapporti of the *Select Committee on Navy Estimates*, nei *Parl. Pap.*, 1881, XII, 491 e XIII, 1, 187, 191, nonchè nel vol. LXVIII, pag. 683 gli studi comparativi fatti per ordine dell'ammiraglio, sulle flotte delle grandi nazioni.

(2) Si veda un riassunto della discussione nella "Revue milit. de l'étranger", 1889, 2, pag. 41-52.

(3) [Monthly Navy List. dec. 1894, pag. 352].

[si prolungherà il molo di Gibilterra, e si costruiranno grandi caserme a Walmer ed a Chatham (1)].

(1) [Al 31 marzo 1893 erano costruite 2 navi corazzate di prima classe, 25 incrociatori e 5 torpediniere; il 31 marzo 1894, si erano aggiunte altre 10 navi corazzate di prima classe, 87 incrociatori e 14 torpediniere. *Progress of british navy*, nel *Naval annual* 1894, capo I; segue al capo II uno studio comparativo sullo sviluppo delle marine straniere di E. WEST, e due relazioni sulle manovre navali in Inghilterra ed all'estero]. R. THURSFIELD, nell'Annuario sono illustrati i principali avvenimenti navali dell'anno, la perdita del " Vittoria ", di J. R. THURSFIELD, la rivolta navale del Brasile di W. LAIRD CLOWES. Più importanti sono gli studi sulla flotta francese nel Mediterraneo, sulla posizione della flotta inglese nel medesimo, e sulle sue risorse. L'annuario pubblica naturalmente i principali dati ufficiali sulla marina. Ne rileviamo tra altro che nel 1894 si trovavano negli arsenali otto corazzate di prima classe, tre di seconda, 4 *stoops*, e nei cantieri privati per conto del Governo due corazzate di prima classe, otto incrociatori e 36 torpediniere. SPENCER, *First Lords memorandum*.

Il bilancio del 1894-95 è il seguente, diviso per voti e computando il preventivo, le *appropriations in aid* ed il preventivo netto:

	Stanziamento	<i>Appropriations in aid</i>	Stanziamento netto
1. Stipendi e assegni	4.048.886	123.886	3.918.500
2. Vitto e vestiario	1.764.064	361.974	1.402.100
3. Servizio medico	168.797	21.897	143.900
4. Legge marziale	70.617	17	10.600
5. Servizio d'educazione	705.010	25.910	79.100
6. Servizio scientifico	71.177	9.577	61.600
7. Riserva navale	205.868	68	205.800
8. Costruzioni, riparazioni, manutenz.	1.797.835	26.085	1.774.800
I. Personale	2.529.000	285.000	2.294.000
II. Materiale	2.959.700	89.500	2.920.200
III. Cantieri privati	1.433.200	50.000	1.383.200
9. Armamenti navali	662.500	12.500	650.000
10. Edifici, arsenali, costruzioni	133.625	9.825	173.800
11. Servizi diversi	239.720	8.520	231.200
12. Ufficio dell'Ammiragliato			
13. Mezze paghe, paghe di disponib., ecc.	769.950	12.950	757.000
14. Pensioni, gratificazioni, ecc.	1.013.871	23.471	990.400
15. Pensioni civili	313.183	533	312.600
16. Servizio navale nell'Australasia . .	95.800	35.000	60.800
Totale	18.981.753	1.006.613	17.969.100

CAPITOLO IV.

AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

SEZIONE I. A. Diritto amministrativo della finanza.

- § 82. Entrate ordinarie e straordinarie della Corona.
 - 1. Demanio, foreste e possedimenti della Casa reale.
- § 83. 2. Diritto amministrativo dei dazii doganali.
- § 84. 3. Diritto amministrativo dell'imposta fondiaria.
- § 85. 4. Diritto amministrativo della tassa sul reddito (*Income and Property Tax*).
- § 86. 5. Diritto amministrativo dell'imposta sui fabbricati dell' *Assessed Taxes*, dei dazii di consumo, della tassa sul bollo e della tassa di successione.
- § 87. 6. Diritto amministrativo delle poste e dei telegrafi.
- § 88. 7. Diritto amministrativo delle tasse locali.

SEZIONE II. B. Organi dell'amministrazione finanziaria.

I. Amministrazione centrale.

- § 89. Ministero delle finanze. — La Tesoreria.

II. Singole autorità preposte alle entrate.

- § 90. 1. Ufficio demaniale e forestale, *Commissioners of Woods, Forests, ecc.*
- § 91. 2. Ufficio delle costruzioni dello Stato, *Commissioners of Works and P. Buildings.*
- § 92. 3. Ufficio generale delle gabelle, *Commissioners of Customs.*
- § 93. 4. Ufficio generale delle imposte, *Commissioners of Inland Revenue.*
— L'autogoverno e le tasse interne, *Inland Revenue.*
- § 94. 5. Ufficio generale delle Poste e dei Telegrafi, *Postmaster General.*
- § 95. 6. Amministrazione della Zecca, *Royal Mint.*

III. Organi della spesa.

- § 96. a. Preparazione del bilancio annuale dello Stato sulla base del fondo consolidato.
- § 97. b. Tesoreria generale, *Paymaster General.*
- § 98. c. Cassa del Debito pubblico dello Stato, *Public Works Loan Commissioners.*

SEZIONE III. C. Controlli dell'Amministrazione finanziaria.

I. Controlli amministrativi.

- § 99. a. Ingranaggio dei controlli amministrativi della finanza.
- § 100. b. Controllo generale, *Comptroller General of the Exchequer.*
- § 101. c. Corte dei Conti, *Commissioners of Audit.*
- § 102. II. Controlli giuridici dell'amministrazione finanziaria.
- § 103. III. Controlli parlamentari dell'amministrazione finanziaria.
- § 104. Amministrazione del Debito pubblico, *National Debt Office.*

SEZIONE I.

A. *Diritto amministrativo delle finanze.*

§ 82.

Entrate ordinarie e straordinarie della Corona
(King's ordinary and extraordinary Revenue).A. 1. **Demanio, foreste e possedimenti della Casa reale.**

Secondo Blackstone (1) il diritto finanziario inglese si fonda sulla divisione fra l' "entrata ordinaria", e l' "entrata straordinaria" del re.

1) L'*Ordinary Revenue* si divide in un ramo ecclesiastico ed in un ramo secolare. Nel ramo ecclesiastico è computata la *Custody* dell'entrata dei beneficii vacanti, i primi frutti e le decime delle parrocchie vacanti ed altre piccole entrate, delle quali (finchè non vengono estinte) è disposto in altro luogo. — Nel ramo secolare vengono computate quattordici fonti d'entrata (2):

1. Terre demaniali della Corona, *terrae dominicales regiae*;
2. Servitù militari attive e diritto d'acquistare ad un determinato prezzo di favore quanto era necessario alla casa del Re, sostituite sotto Carlo II da un dazio ereditario sulla birra e su altre bevande;
3. Licenze per le osterie, sostituite collo Statuto del 30° anno del Regno di Giorgio II, c. 19, da un bollo sulle licenze per il commercio dei vini;
4. Foreste, e multe od ammende che venivano un tempo percepite per le relative innumerevoli contravvenzioni;
5. Multe, ammende ed altre entrate giudiziarie;
6. Balene e storioni venuti a morire sui litorali, che spettavano al Re come *pesci reali*;
7. Oggetti derivanti da un naufragio, i quali siano stati interamente abbandonati;
8. Prodotti delle miniere, limitati però all'oro e all'argento;
9. Tesori scoperti o trovati (*treasure trove*), e oggetti rubati ed abbandonati dal ladro (*bona variata*);
10. Animali erranti dei quali non si conosce il proprietario;

(1) *Commentari sulle leggi inglesi*, lib. I, capo VIII.

(2) [Preferisco dare la più esatta enumerazione di BLACKSTONE, *loc. cit.*, che mostra l'origine ed il carattere feudale prevalente in queste entrate].

11. Beni stabili di persone morte *ab intestato* senza eredi (*per echette*);

12. Entrate provenienti dalla custodia degli idioti e dei mentecatti].

2) L'*Extraordinary Revenue* consiste nei " sussidii ", accordati dal Parlamento, i quali si dividono alla loro volta in annuali e perpetui. Alle imposte concesse annualmente appartenevano una volta la tassa fondiaria e quella sull'orzo tallito; a quelle concesse stabilmente: le dogane, i dazii di consumo (*accise*), l'imposta sul sale, le tasse postali, quelle sul bollo, l'imposta sui fabbricati, sulle finestre, sui cavalli di lusso e sullo stato patrimoniale.

Per quanto questa esposizione appaia antiquata dopo cent'anni, tuttavia essa forma sempre, ed a ragione il punto di partenza delle esposizioni giuridiche inglesi (1). È la stessa base dualistica, dalla

(1) Il rapporto storico tra la rendita permanente ereditaria e la rendita temporanea accordata dal Parlamento è esposto esattamente, quale era un tempo, da Blackstone, I, Capitolo VIII, ma incompletamente e in modo affatto insufficiente per lo stato presente delle cose. I recenti collaboratori dei *Commentaries* esitano a completare con le indagini attuali la parte storica, perchè i *Dicta tralatizia* di Blackstone, risultati dalla giurisprudenza delle autorità giudiziarie, servono tuttora di norma alla giurisprudenza stessa. Per le esatte date storiche, rinvio anche qui alla parte storica. — Il diritto finanziario normanno aveva dotato il re d'una rendita fissa, che bastava ad esuberanza a tutti i bisogni dello Stato. Ma col XIII secolo cominciano gl'imbarazzi finanziari della monarchia. Nel XIV e XV secolo le guerre francesi hanno rotto l'equilibrio; sotto Enrico V le entrate permanenti scesero al minimo che si avesse mai. Nella guerra delle Due Rose l'entrata reale venne però ristabilita, e mantenuta in generale nel secolo dei Tudor, malgrado le prodigalità di Enrico VIII; l'*Extraordinary Revenue* serviva allora effettivamente anche ai bisogni straordinarii periodici. Sotto Giacomo I, l'equilibrio cessò nuovamente, colpa una spensierata prodigalità; il tentativo di provvedersi contro la costituzione diventò, sotto Carlo I, il motivo principale della guerra civile. Dopo la Restaurazione, la rendita permanente per Carlo II e Giacomo II venne ristabilita largamente, con abusi senza esempio. Guglielmo III tentò inutilmente, dopo queste esperienze, di riacquistare allo Stato quanto gli era necessario. Soltanto dai tempi in cui salì al trono Anna, il governo di partito, consciamente o istintivamente, ricondusse ad un sistema di entrate permanenti dello Stato, e sino alla fine del secolo XVIII, la massa principale delle imposte tradizionali e delle entrate dello Stato diventa permanente, con la riserva di una parte, che rimane mutabile secondo i bisogni mutabili dello Stato ed i voti del Parlamento. Soltanto mercè l'imposta sul reddito di Pitt e la nuova imposta sul reddito di Roberto Peel, questa parte mobile ha conseguito di nuovo una certa importanza. L'esposizione di Blackstone non ci dà alcuna idea di questi rapporti. Uno specchio veramente esatto, di Governo in Governo, si trova dallo scritto di SINCCLAIR, *History of the British Revenue*, Londra 1803, 3^a ed., 3 vol. — Cfr. anche: JOHN FINANCIAL and Political Facts, Londra, 1803, 4^a ed.; W. TAYLER, *History of the Taxation*, Mc. ARTHUR, 1853; V. VOCKER, *Le imposte del Regno Britannico* (ted.) Berlino, 1866, [e specialmente STEPHEN DOWELL, *A History of taxation and taxes in England from the earliest times to the present day*, 4 vol., London 1884].

quale in Germania lo sviluppo dell'economia dello Stato ha preso il suo abbrivio. Anche in Germania le entrate dello Stato si fondano:

1) Su una sostanza originaria, che spetta al sovrano, ed è composta delle sue terre demaniali (demanio e foreste), delle regalie, delle entrate giudiziarie ecc., indipendentemente dalla concessione e dall'amministrazione dei parlamenti provinciali, — ma destinate ed obbligate a sopportare le spese amministrative della nazione *salvo contenimento*, cioè, con riserva dell'ordinario mantenimento della Corte.

2) Sull'entrata derivante dalle imposte; la quale, costituita originariamente dalla concessione dei Parlamenti provinciali, venne anche amministrata per la maggior parte dai Parlamenti medesimi.

Il bisogno continuamente crescente dello Stato ha aumentato anche in Germania grado grado questa entrata straordinaria in modo da costituire una rendita ordinaria dello Stato, accanto a cui i diritti del sovrano sui beni camerali rimangono quali diritti riservati del monarca.

Lo stesso andamento delle cose si ebbe anche in Inghilterra. In luogo dell'*Ordinary Revenue*, si ha al presente l'entrata delle imposte fissate stabilmente dalla legge. In luogo della *Extraordinary Revenue*, si hanno le poche imposte accordate per alcuni anni. Gli avanzi dell'antica *revenue* ereditaria sono ritornati alla condizione di una riserva reale.

Anche nell'epoca dei Tudor e degli Stuardi venne mantenuto il concetto medioevale, che il patrimonio originario del re deve sopportare le spese dell'ordinaria amministrazione dello Stato; occorrendo, veniva aumentato con una entrata concessa vita durante. Appunto per ciò venne assegnata a Carlo II una larga entrata della Corona. I sussidii parlamentari miravano a formare, in lunghi spazi di tempo, in modo complementare, anche sotto la restaurazione, una specie di *Extraordinary Revenue*, la parte straordinaria delle entrate dello Stato. Sotto Giacomo II la rendita ordinaria era anzi salita ad 1.900.000 Ls., di cui l'esercito e l'armata navale consumavano dai due terzi ai tre quarti. Però queste spese principali sotto Guglielmo III vennero assunte direttamente dal Parlamento, di guisa che al tesoro reale nella foggia antica si doveva somministrare soltanto un sussidio di circa 700.000 Ls., per la Corte e per l'amministrazione civile. Avuto riguardo a ciò, caddero in dessuetudine sin dall'anno 1688 le concessioni per tutta la durata del Regno. Anche l'entrata ereditaria diminuì complessivamente in seguito alle alienazioni dei beni della Corona, che vennero venduti già dagli Stuardi su larga scala (1).

(1) La storia dell'amministrazione demaniale e forestale è intimamente connessa nel medioevo a tutta la storia della finanza inglese. Nei secoli successivi, le monografie di THOMAS, *Notes of Materials for the History of Public Departments*, London 1846, pagine 86-90, 102, 103, e *Exchequer*, pagine 89, 121 e seguenti, conten-

In luogo della rendita permanente della Corona — rendita insufficiente ai bisogni dello Stato, — si sviluppò un sistema d'imposte dirette e indirette, le quali, nel corso del secolo XVIII, vennero in gran parte dichiarate permanenti. L'antica *Ordinary Revenue* diventò così un frammento delle rendite dello Stato, pur conservando il significato importante di sottrarre al voto annuale del Parlamento, oltre alle spese per la Corte, gli stipendii dei giudici e degli ambasciatori. Quando più tardi questo scopo venne raggiunto per altra via, mediante la formazione del tesoro dello Stato (fondo consolidato), si appressava il tempo in cui la distinzione tra l'economia della Corte e le spese dello Stato doveva apparire opportuna. Vi si aggiunga che, quando salì al trono la regina Anna, la rendita ereditaria venne dichiarata inalienabile (vita durante del Monarca) mentre i crescenti bisogni della Corte e dell'amministrazione civile avevano condotto a continui imbarazzi pecuniarii della Corona. — Giorgio III, quindi, salendo al trono, si dichiarò pronto ad accettare l'ordinamento esposto più sopra, secondo il quale la maggior parte delle entrate della Corona venne affidata al Governo parlamentare tanto nei riguardi dell'amministrazione quanto in quelli del loro uso, mentre il Re riceve una somma determinata dal fondo dello Stato " per far fronte alle spese della sua casa e per mantenere lo splendore e la dignità della Corona „ (1). Fin dai tempi dello Statuto del primo anno del Regno di Giorgio III, capo 1, la rendita ereditaria venne versata al tesoro dello Stato, e venne invece pagata con lo stesso fondo una " lista civile „ annua fissa. Quando salirono al trono Giorgio IV, Guglielmo IV e Vittoria questo ordinamento venne rinnovato e la rendita eredi-

gono un materiale svariato, utilizzato in opere più recenti. Enrico VIII aveva disposto con molta prodigalità di grandi possedimenti e di nuovi acquisti. Maria la Cattolica restituì alla Chiesa i beni parrocchiali confiscati dallo Stato, e le decime. Anche Elisabetta vendeva talvolta beni della Corona per non domandare denari al Parlamento. Nel settimo anno di Giacomo I, venne presentato un progetto di legge, che doveva trasformare la maggior parte dei domini in un fedecomesso della Corona. — Vi erano indicate le terre signorili, i poderi ed i possedimenti per l'importo di 40.054 Ls. di reddito fondiario; i poderi dati a fitto e le rendite riservate per l'importo di 16.781 Ls.; i domini nel ducato di Lancastro per l'importo di 10.034 Ls. Gli altri possedimenti dovevano restare inalienabili. — Ma questo progetto cadde nella Camera bassa, e Giacomo I vendeva tanti beni, che, alla fine del suo Governo si riteneva fossero diminuiti complessivamente di 775.000 Ls. Anche Carlo I alienava molti beni della Corona. Sotto Cromwell vennero vendute quasi tutte le proprietà della Corona, ma le vendite vennero annullate più tardi, con qualche condono ai compratori *bona fide* ed ai monarchici. Tuttavia le entrate demaniali ammontarono nel 1663 a 100.000 Ls., non comprese le foreste, i parchi ecc. Sotto Carlo II seguirono nuove vendite con l'autorizzazione di speciali atti parlamentari; molte alienazioni a buon mercato avvennero sotto Guglielmo III per ricompensare i suoi esigentissimi aderenti. Una legge del primo anno del Regno di Anna, capo 7, dichiarava dopo di ciò inalienabili i domini della Corona, ed i contratti d'affittanza validi soltanto per 31 e relativamente per 50 anni.

(1) Vedasi l'Appendice I al § 15.

taria attinta sempre più completamente al tesoro dello Stato: d'altro canto, la massima parte delle spese permanenti dello Stato e le spese della Corte, le une distinte dalle altre, vennero assegnate a carico del tesoro dello Stato. Così la somma stabilita per la Corte della Regina Vittoria riuscì ridotta a 385.000 Ls., con un assegno addizionale di 10.000 Ls., secondo lo Statuto del primo anno del Regno di Vittoria, capo 2 (1).

In questo modo i domini, le foreste e gli altri residui dell'*Ordinary Revenue* della Corona, fin dall'anno 1760 passarono all'amministrazione del Governo parlamentare. Però rimasero distinti dalle altre rendite dello Stato, come una riserva della Corona, indipendente dai voti del Parlamento. Lo stato degli stessi è il seguente:

1) Palazzi e castelli (*Honors e Manors*) in possesso e godimento diretto della Corona;

2) Palazzi e parchi della Corona ad uso del re o destinati al

(1) [Le leggi vigenti che si riferiscono alla lista civile sono le seguenti:

22 Giorgio III, c. 82, *Civil list*, pensioni, servizio segreto ecc., sez. 24-30 (la legge riguarda anche altri argomenti).

56 id., c. 46, sec. 8-12. Lista civile, membri della Camera dei Comuni. poteri e assegni degli *auditor of accounts*.

1 e 2 Vitt., c. 95, passaggio delle pensioni della lista civile al fondo consolidato ecc.

5 e 6 id., c. 22, id. id.

Le leggi relative ai beni della Corona sono numerosissime, dall'atto del 38 anno del Regno di Edoardo I (1305) a quelli degli ultimi anni, e si trovano enumerate nell'*Indice* degli Statuti, a pag. 679, 680. Possono essere cose distinte:

1. Preliminari e generalità.

2. Beni della Corona e loro redditi in generale: disposizioni generali — limitazioni alle rendite — abbandono di rendite ereditarie — disposizioni varie e locali.

3. Amministrazione delle foreste — Terre ed altre entrate amministrate — *by Commissioners — Commissioners*; poteri della Tesoreria — Ufficiali — Amministrazione — *Mortgages* — Arbitrati — Ricevitori — Ufficio of *Landes Revenue Records* — Spese — Contabilità e controllo — Relazioni annuali — Disposizioni varie — Disposizioni locali.

4. Disposizioni supplementari per i beni della Corona nei ducati di Lancaster e di Cornovaglia.

5. Foreste, parchi e caccie.

6. *Foreshores*.

7. Beni vacanti o confiscati (*Forfeited and escheated estates*).

Queste stesse distinzioni si possono applicare alle leggi sui *crown lands and lands revenue* relative alla Scozia ed all'Irlanda.

I beni privati della Corona sono regolati dalle leggi: 39 e 40 Giorgio III, c. 88; 4 Giorgio IV, c. 18; 10 id., c. 50, sez. 127; 25 e 26 Vitt., c. 37; 36 e 37 id., c. 61; 37 e 38 id., c. 94, sez. 60.

Si vedano pure le leggi relative ai redditi ereditari nell'*Indice* degli Statuti, *voc. India*, pag. 849, 850; alcune di quelle sul ducato di Lancaster, pag. 975-977, e alla voce *Commissioners of Woods and Forests*, *ivi*, pag. 1533-1535].

servizio pubblico, cioè, i palazzi di San Giacomo, Buckingham, Windsor Castle, Hampton Court, Kensington, Whitehall, Westminster, Somerset House, e i due palazzi di Brighton e Winchester; indi i parchi di San Giacomo, Hyde, Bagshot, Bushey, Greenwich, Hampton Court, Richmond, Windsor; quelli istituiti di recente sono enumerati nello Statuto del trentacinquesimo e trentaseiesimo anno del Regno di Vittoria, cap. 15(1);

3) Foreste, caccie e terre incolte (*Wastes*), cioè: Windsor Forest, Waltham, Dean, Bere Forest, New Forest, Woolmer e Aliceholt, Rockingham, Whittlewood, Salcey, Sherwood, Whichwood; le altre sono foreste soltanto di nome (2);

4) Poderi ed edifici, che dalla Corona sono dati in affitto o a mezzadria (*lease*), cioè secondo la legge del ventiseiesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 87: 130 *Manors*, 52.000 acri di terra coltivata, 2250 case e edifici, fra cui 1800 in Londra e Westminster; — com'è naturale, il tasso di questi fitti muta continuamente;

5) Rendite delle tenute, che costituiscono semplici beni allodiali della Corona.

L'Amministrazione di questi possedimenti reali, quando vennero assoggettati al controllo parlamentare, era divisa in uffici diversi.

I possedimenti demaniali utili erano affittati, fin dai tempi più remoti, dal *Clerk of the Pipe* dello scacchiere; l'amministrazione venne successivamente affidata ad *Surveyor General* e ad un *Receiver General*, con un certo personale secondario.

L'Amministrazione delle foreste e delle caccie era ancora intralciata con l'antico sistema della giurisdizione forestale al di qua e di là del Trent, cioè, con una certa quantità di notevoli sinecure destinate a punire in base al diritto penale " le contravvenzioni forestali ", nei domini reali e ad esigere le multe relative. All'Amministrazione economica venne preposto successivamente un *Surveyor General of Forest*, con un certo personale secondario.

Per la direzione dei palazzi, dei parchi e dei giardini reali esistevano uffici ed impiegati particolari, speciali intendenti (*Rangers*) ed altre rilevanti sinecure.

Comune a tutti questi domini era una dispendiosa amministrazione, la quale, per colpa della Corte e del Parlamento che ne erano del pari responsabili, consumava quasi tutto il prodotto netto. Appunto

(1) [*Parks regulation Act*, 27 giugno 1872 che comprende i seguenti: *Hyde Park*; *Saint James's P.*; *Green P.*; *Kensington gardens*; *Parliament Square G.*; *Regent's P.*; *Kennington P.*; *Primrose Hill.*; *Victoria P.*; *Battersea P.*; *Greenwich P.*; *Kew Garden*; *Pleasure Grounds and Green*; *Hampton Court P., G., and Green*; *Richmond P. and Green*; *Bushy P.*; *Holyrood P.*; *Linlightgow Peel*].

(2) Il catalogo, stampato nei *Parl. P.* del 1863, XXXI, da pag. 253 a 262, dà l'elenco di 11 Foreste con 51.610 acri utilizzabili, per la maggior parte di buona terra forestale.

per ciò Giorgio III preferì di cedere per tutta la durata del suo regno al fondo consolidato le rendite di questi possedimenti reali, rendite incerte ed aggravate dalle più grosse spese dello Stato. A cotesta guisa la legislazione doveva ormai provvedere a garantire le proprietà della Corona di fronte a perdite ulteriori e ad un ulteriore confusione, semplificando altresì la loro amministrazione.

Dopo ripetute discussioni in seno al Parlamento e dopo molte vicissitudini dell'amministrazione, nel 1810 si costituì un *Dipartimento del demanio e delle foreste*, mentre in virtù dello Statuto del cinquantesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 65 (1), gli uffici del *Surveyor General* delle rendite nazionali e del *Surveyor General* dei boschi, delle foreste reali ecc., erano fusi insieme e la Corona veniva autorizzata a nominare da 2 a 3 *Commissioners*, con le facoltà dei precedenti ispettori generali. Il diritto amministrativo ed il personale relativo vennero poi riordinati collo Statuto del decimo anno del Regno di Giorgio IV, capo 50. Questa legge fondamentale ancora in vigore (2) si riferisce a tutte " le tenute, i poderi, i beni stabili, le foreste, i luoghi di caccia e a tutti i boschi reali nella Gran Bretagna e nell'Irlanda „, ad eccezione dei beni della Corona nei ducati di Lancastro e di Cornovaglia. Le relative proprietà fondiarie sono sempre riconosciute come riserve della Corona; il passaggio delle rendite al fondo consolidato è considerato come il risultato d'un accordo personale, che termina con la morte del Monarca ed è rinnovato col suo successore, mercè una deliberazione del Parlamento, secondo le mutate condizioni. L'ufficio ha facoltà con certe norme, di alienare i possedimenti e le entrate demaniali (art. 34, 35, 39, 40). Sono ammessi gli affitti dei fondi rustici per 31 anno, degli edifici per 99 anni; è pure data illimitata facoltà di permuta e di nuovi acquisti di stabili. Tuttavia sono proibite le alienazioni e gli affitti delle foreste, ad eccezione dei casi in cui tali alienazioni debbano servire allo scopo di costruire strade ferrate. È riservata alla Corona la facoltà di concedere certi fondi per la costruzione di chiese o ad uso di cimiteri, fino a 5 acri od a 1000 Ls. di valore; come pure quella di riservare foreste e terre incolte fino a 50 acri a vantaggio dell'amministrazione dei poveri d'una parrocchia (3).

(1) [In parte modificata dallo *Statute Law Revision Act* del 1892, 35 e 36 Vitt., c. 97].

(2) [In gran parte, essendo state in parte modificate e abrogate dalle leggi 1 e 2 Vitt., c. 42, sez. 14; 14 e 15 Vitt., c. 42, sez. 4, e dagli atti del 1873-1874 *Statute Law Revision*].

(3) Per le entrate demaniali e forestali e per i fitti, l'autorità deve nominare ricevitori (*Receivers*) esperti d'economia rurale, i quali devono versare ogni mese i denari riscossi e presentare un resoconto periodico. Per l'ispezione si nominano *Surveyors* ecc., i cui stipendii devono essere regolati dal Ministero delle finanze. Per l'esercizio della nominale giurisdizione patrimoniale e dei *manorial rights* si

A questa legge principale seguivano poscia molte altre leggi complementari, come il nuovo *Parks Regulation Act* del 1872 sulle norme per l'uso pubblico dei parchi, e specialmente per la costituzione delle autorità supreme amministrative. Secondo lo Statuto del cinquantesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 65, questa autorità amministrativa doveva constare di 2 o 3 *Commissioners*; secondo lo Statuto del quattordicesimo e quindicesimo anno del Regno di Vittoria, c. 42, d'un ispettore generale e d'una persona versata nell'economia rurale in qualità di ispettore viaggiante. Il capo dell'ufficio demaniale ha ottenuto talvolta, dopo il riordinamento, persino un posto nel Gabinetto, sebbene dipendente dalla *Treasury*.

I palazzi reali conservarono un'amministrazione separata, come quelli che non solo danno un reddito, ma esigono importanti spese ordinarie e straordinarie. In forza dello Statuto del quarantesimosesto anno del Regno di Giorgio III, capo 142 ecc., venne istituito a tale uopo e per gli edifici pubblici dell'Amministrazione civile un "ispet-

nominano, come per gli altri beni, speciali intendenti (*Stewards*). La revisione di tutti gli affari riguardanti la contabilità è affidata alla Corte dei Conti. — Le antiche sinecure dei *Wardens*, *Chief Justice* e *Justices in Eyre* dell'Amministrazione forestale, furono abolite, e i loro uffici di poco conto furono affidati al *First Commissioner*. È fatta tuttora una eccezione per i *Verderors*, cui sono affidati i processi sommari e le punizioni per certe usurpazioni nel dominio forestale, in una *Court of Attachment*, con riserva però della via giuridica ordinaria (§ 108); il pratico ordinamento forestale propriamente detto è garantito, nelle forme consuetudinarie da speciali clausole penali, affidate alla giurisdizione dei giudici di pace. Alla dipendenza dei *Verderors* stanno tuttora gli antichi uffici dei *Regarders*, *Under-Foresters* ed altri, con funzioni piuttosto insignificanti. Anche l'Amministrazione diventò, grado a grado, migliore. Mentre, nei primi 25 anni del Regno di Giorgio III, l'entrata superava di poco le 6000 *£*., la stessa produsse, nel 1879, 201.250 *£*.; nel 1812, 283.000 *£*.; nel 1830, 373.720 *£*.; nel 1852, 382.396 *£*., fra cui una rendita della Corona di 285.192 *£*., composta di fondi e miniere per l'importo di 20.145 *£*., della foresta e del parco di Windsor per l'importo di 5573 *£*. (però con una spesa di manutenzione ammontante a 15.485 *£*.), altre foreste e boschi per l'importo di 79.062 *£*. (con una spesa d'amministrazione, però, ammontante a 43.519). L'importo netto era di 252.000 *£*. I risultati amministrativi degli ultimi anni sono alquanto migliori. I *Finance Accounts* del 1880 danno, per l'anno precedente, un prodotto di 470.216 *£*., da cui si devono detrarre le spese d'amministrazione ammontanti a 83.467 *£*., ed a cui si devono aggiungere 49.950 *£*. di entrata dei minori cespiti (*Small branches*) della *ordinary revenue*.

[Nel bilancio del 1891-92 l'entrata totale è di 526.340 *£*., la spesa di 95.095 *£*. *Finance Accounts Parl. Pap.*, 1892, XLVIII. — Vedi anche i Rapporti annuali dei *Commissioners of Woods, Forests and Land Revenues*, di cui il settantesimo a pag. 609, vol. XXVI, *Parl. Pap.*, 1892, e l'estratto del medesimo, colla relazione del controllore e dell'*auditor* generale, vol. XLVIII, pag. 461.

Il conto sommario per la *land revenue* ci dà un'entrata di 428.762 *£*. per reddito della Corona, 23.576 *£*. per reddito delle miniere, 32.401 *£*. per altri, in tutto 484.739 *£*.; la spesa relativa è di 48.912 *£*. — Il parco di Windsor ha una entrata di 4712 *£*. ed una spesa di 20.696 *£*. — Per altre foreste e *wood lands* reali, si ha un'entrata 26,285 *£*., ed una spesa 17.512 *£*.].

tore generale dei palazzi reali e degli edifici pubblici; che poi in forza dello Statuto del secondo e terzo anno del Regno di Guglielmo IV. capo 1, venne riunito al dipartimento demaniale e forestale, e più tardi di nuovo separato (1).

L'ufficio del demanio e l'ufficio delle pubbliche costruzioni conseguirono con ciò il loro presente ordinamento quali autorità secondarie del ministero delle finanze (§ 90, 91), alle quali spetta altresì un potere regolamentare entro i limiti delle leggi amministrative più sopra indicate (2).

§ 83.

A. 2. Diritto amministrativo dei dazii doganali (Customs).

Nel medioevo il provento dei dazii doganali o gabelle era in piccola parte argomento di "entrata ordinaria", riscuotendosi solo un dazio di transito (*custuma antiqua*) sui negozianti esteri sotto il titolo di diritto di scorta. Però, già nella *Confirmatio Chartarum* del venticinquesimo anno del Regno di Edoardo I, era riconosciuto il diritto del Parlamento di concedere nuovi dazii; dopo svariate vicissitudini, gli avanzi dei *custuma antiqua* ereditarii si ritrovano tutti quanti nella recente legislazione parlamentare sulle gabelle.

(1) [Inoltre si vedano le leggi 46 Giorgio III. c. 143; 47 id., sez. 2^a, c. 46 seg., 1, 7 e lo *Statute law Revision* del 1861, 24 e 25 Vitt., c. 101].

(2) I controlli di questa amministrazione, in quanto giova qui indicarli per facilitare la successiva esposizione, si fondano come tali sull'ordinamento della *Treasury*. Per la parte essenziale, tanto l'ufficio demaniale quanto quello delle costruzioni formano due dipartimenti esecutivi del Ministero delle finanze. Nell'ufficio demaniale, il Ministero delle finanze nomina gl'impiegati d'ufficio, e dà il consenso per gli acquisti, per le vendite e per i piani di costruzione. In generale, il bilancio delle spese dipende dal Ministero delle finanze.

Il controllo giudiziario ha luogo nella consueta via giuridica per le azioni del fisco verso i privati e viceversa (vedi più sopra, § 42, in princ.). — Nell'amministrazione forestale esiste ancora un avanzo della giustizia amministrativa degli antichi normanni sotto il nome di Corte dei sequestri (*Court of attachment*). I ricorsi in materia forestale, con speciali sanzioni penali, spettano alla giurisdizione dei giudici di pace.

Il controllo parlamentare viene esercitato col prendere conoscenza dei documenti riferentisi alle alienazioni, alle permuta, ai fitti dell'amministrazione demaniale e forestale, che sono sempre presentati al Parlamento, e colla concessione del bilancio annuale di ambedue gli ufficii, in distinti titoli del *Civil Services*.

[Si veda nel bilancio del 1892-93, al voto II, 24: ufficio dei boschi, foreste e beni demaniali, la cui spesa complessiva è di 23.919 Ls. oltre a 6708 Ls. di spese connesse a questo servizio e stanziare in altri capitoli (Classe I, 9, 14, 15; II, 23; III, 10; VI, 1). La spesa è divisa in tre parti: *Woods ecc.*, *Legal branch* e *Office of Land Revenue Records and Insolements*].

La lunga storia delle gabelle, come si legge in Blackstone, è ora antiquata. Gli antichissimi *Custuma antiqua e parva*, i diritti di *Prisage* e *Butlerage*, *Tonnage* e *Poundage*, erano già allora compresi nei *Customs*. Dopo la Restaurazione, la gabella per ogni tonnellata e per ogni libbra era, come innanzi, concessa durante la vita del re; ma poi, mercè gli Statuti del nono anno del Regno di Anna, capo 6, del primo anno del regno di Giorgio I, capo 12 e del terzo anno del regno di Giorgio I, capo 7, venne elevata a imposta permanente, con una tariffa principale ed una tariffa aggiuntiva, emendate e complicate da molti atti (1). Frattanto, i cresciuti bisogni dello Stato, la convenienza di questo aumento di imposte e l'interesse del crescente protezionismo avevano condotto ad una elevazione e ad un aumento continuo dei dazii stessi. Lo Statuto del ventesimosettimo anno del Regno di Giorgio III, c. 13, scemò la grande confusione esistente con una prima *Customs Consolidation*, che abrogava i due antichi codici sulle gabelle ed imponeva un dazio per ogni articolo soltanto come tassa *ad valorem* possibilmente uniforme. L'aumento della tariffa daziaria conduceva periodicamente a variazioni materiali. Nell'anno 1823 fu dato a Hume l'incarico d'una revisione radicale della tariffa, in base a cui

(1) [Le leggi sulle gabelle riguardano le tariffe o l'amministrazione delle dogane sono le seguenti:

- 1700-01. 12 e 13 Gugl. III, c. 10, sez. 87, *Commissioneers*;
- 1724-25. 11 Giorgio III, c. 30, sez. 32, *Officers*;
- 1786. 26 Giorgio III, c. 77, sez. 12; *Officers*;
- 1825. 6 Giorgio IV, c. 87, sez. 6, assegni ai consoli; id. c. 106-116 che abolisce 443 leggi precedenti in materia doganale;
- 1826-27. 7 e 8 id., c. 53, sez. 38, *Excise*;
- 1827. 9 id., c. 44, sez. 2. id.;
- 1833. 3 e 4 Gugl. IV, c. 50, sez. 3, *Repeal*; e capi 51 a 57;
- 1834. 4 e 5 id., c. 51, sez. 12, 28, *Excise*;
- 1835. 5 e 6 id., c. 62, sez. 2-5, Aboliz. del giuramento;
- 1844. 7 e 8 Vittoria, c. 31, *Manchester Bonding*;
- 1847-48. 11 e 12 id., c. 122, sez. 26, *Exciseables Goods*;
- 1849. 12 e 13 id., c. 90, sez. 43, *Docks*;
- 1850. 13 e 14 id., c. 84, *Manchester Bonding*;
- 1852-53. 16 e 17 id., c. 107, *Consolidation*;
- 1854. 17 e 18 id., c. 94, Spese d'amministrazione; c. 104, sez. 499, 500, 548, Spese varie;
- 1856. 19 e 20 id., c. 59, Spese;
- 1859. 22 e 23 id., c. 21, sez. 8, *Lands*;
- 1863. 26 e 27 id., c. 33, sez. 17, *Excise*;
- 1864. 27 e 28 id., c. 25, sez. 47-49, *Prize*;
- 1866. 29 e 30 id., c. 39, *Accounts*;
- 1869. 32 e 33 id. c. 103, sez. 7, *Warehousing*;
- 1870. 33 e 34 id., c. 97, sez. 3, 58, *Stamps*;
- 1875. 38 e 39 id., c. 13, Giorni festivi;
- 1876. 39 e 40 id., c. 35, tariffe; c. 36, *Consolidation*;
- 1877. 40 e 41 id., c. 13, sez. 3-5, Generalità;
- 1878. 41 e 42 id., c. 15, *Stores, Transhipment, Clearance in Ballast*;

(Sonus)

venne pubblicato il nuovo ordinamento daziario del 1825 collo Statuto del sesto anno del Regno di Giorgio IV, capo 106 a 116, che abolì 443 Statuti precedenti. Nell'anno 1833, 8 di queste leggi vennero abolite o mutate di nuovo mercè lo Statuto del terzo e quarto anno del Regno di Guglielmo IV, capo 50 a 57. Anche dopo questa riforma, rimasero nella tariffa daziaria altri 1150 articoli o voci specificati ed una rubrica generale degli articoli non specificati, sebbene nel 1840 si calcolasse che il 98 %, per cento del prodotto di tutti i dazi doganali era dato da 46 voci. La riforma di Roberto Peel del 1842 portò il numero delle voci a 813. Due anni più tardi si diminuì il dazio della lana, nell'anno seguente quello sul cotone greggio; poscia i dazii sui grani, in forza degli Statuti del nono e decimo anno del Regno di Vittoria, capo 22 e del decimo e undecimo anno del regno di Vittoria, capo 1 a 3. Rimase ancora un dazio doganale su alcune voci importanti: lo zucchero, il tabacco, il thè, gli spiriti importati dall'estero. il vino, i grani e la farina, il caffè, l'uva passa, il legname, il pepe. l'uva (1).

Di pari passo con le variazioni della tariffa andavano numerosi emen-

-
- [1879. 42 e 43 id., c. 21, generalità; c. 36, edifizii doganali; c. 49, procedimento sommario;
 - 1880. 43 id., c. 14, sez. 1, *Warehousing*; 43 e 44 id., c. 17, giorni festivi; c. 43, sez. 6, *Notice of Grain*;
 - 1881. 44 e 45 id., c. 12, thè, birra, spiriti, ecc.; c. 30, impiegati;
 - 1882. 45 e 46 id., c. 41, *Customs and Inland Revenue Act*;
 - 1883. 46 e 47 id., c. 55, id., id.;
 - 1884. 47 e 48 id., c. 62, id. id.;
 - 1885. 48 e 49 id., c. 51, part. I, *Customs and Excise*;
 - 1886. 49 id., c. 18, id.;
 - 1887. 50 id., c. 7, sez. 2, *Act to Amend the Custom Consolidation Act of 1876*, 50 e 51 id., c. 15, part. I;
 - 1888. 51 id., c. 8, part. I, *Customs and Inland Revenue Act*;
 - 1889. 58 id., c. 7, part. I, id., id.;
 - 1890. 58 id., c. 8, part. I, II, V, id., id.;
 - 1892. 55 e 56 id., c. 16, id., id.;
 - 1893. 56 id., c. 7, id., id.;
 - 1894. 57 e 58, id., c. 30, sezioni 25 a 28, *Finance Act, Customs*.

Per maggiori particolari v. DOWELL, *Hist. of Taxation*, dove si narra l'origine delle dogane e le limitazioni che ebbero nella *Magna Charta* (vol. I, 82-84), come venissero concesse a vita a Edoardo I, 85, ricsute dai mercanti a Edoardo II, 89, concesse a Edoardo III, 131-138, a Riccardo II, 139, ad Enrico V, ivi, ad Enrico VI, 141, a Edoardo IV, 145, a Riccardo III, 146, ai Tudor, 163, a Giacomo I, 211; come venissero respinte dai Lordi sotto Carlo I, 22, concesse a vita a Carlo II, vol. II, 20; illegalmente percelte da Giacomo II, 33, dopo il *Great Statute of Customs*. Il DOWELL segue tutte le trasformazioni dei dazii doganali inglesi, sino a che diventarono un poderoso strumento di finanza con North, Pitt, Peel e Gladstone].

(1) La tariffa daziaria del 1860 comprendeva 50 articoli; quella del 1876, 25 soltanto. Una relazione sulle abolizioni di dazii dal 1850 al 1869 si trova nei *Parl. P.* del 1870, LXI, 334. In seguito venne abolito anche il dazio sull'orzo tallito.

damenti per aumentare o scemare il dazio delle singole voci che, con l'abrogazione di antiche leggi, si raccoglievano nel *Customs Law Consolidation Act* del 1853. Dopo nuove importanti riforme, si ebbe il *Customs Law Consolidation Act* del 1876, secondo lo Statuto del trentanovesimo e quarantesimo anno del Regno di Vittoria, capo 36, [emendato dall'atto del cinquantesimo anno del Regno di Vittoria, sez. 2, cap. 7 e da altri recenti.

Negli ultimi anni le variazioni della tariffa si succedettero ancora più rapide e numerose, come si può rilevare dalle relazioni annuali dei Commissari delle dogane (1).

L'entrata complessiva è ora data da pochissime voci, come risulta dal resoconto citato:

Tabacco	9.948.810	Ls.
The	3.418.162	"
Spiriti	4.427.904	"
Vino	1.291.081	"
Caffè e cicoria . . .	138.806	"
Cioccolata, ecc. . . .	109.928	"
Frutta, ecc.	347.041	"
Altri articoli	16.666	"

dalla quale tabella chiare appaiono le riduzioni seguite negli ultimi anni e la semplificazione della tariffa presente a paragone non solo delle più antiche, ma dell'ultima citata dall'autore].

Il rapporto fondamentale tra la legge, ordinanza e regolamento in materia di dogane si è oramai determinato nel modo seguente:

I. È argomento di legislazione ogni nuova disposizione riguardante le materie che devono essere sottoposte al dazio e la quota del dazio. Successivamente vennero codificate ognor più largamente anche le varie e numerose norme riferentisi al controllo ed alle operazioni delle autorità doganali secondo i principii già sperimentati. Le regole (*Rules*) accolte nella legge comprendono il diritto degli impiegati di interrogare, visitare, aprire e dissuggellare; i formularii legali per le notizie relative alla marina mercantile, le dichiarazioni di entrata e di uscita, i certificati di provenienza, i procedimenti concernenti i bagagli dei viaggiatori; gli ordinamenti speciali per i magazzini di deposito e per il commercio di cabotaggio. Per l'applicazione dell'ordinamento daziario nei riguardi del pubblico, l'ufficio generale delle gabelle dispone di agenti a ciò autorizzati, che devono dare una certa cauzione e possono essere revocati.

II. Sono materia d'ordinanza principalmente le norme speciali relative ai rapporti daziarii internazionali. Mercè un *Order in Council* le navi straniere possono essere escluse dalle concessioni delle leggi

(1) [Pel 1891-92 v. *Parl. P.*, XXVII, p. 865-885, c. 6809, relazione 36].

doganali inglesi ed i sudditi stranieri possono essere sovraccaricati di dazii addizionali. Mercè *Orders in Council* anche il commercio di certe colonie ed il commercio di cabotaggio di tutte le colonie possono essere regolati " col medesimo indirizzo „.

III. I poteri regolamentari sono limitati, in sèguito al presente ordinamento daziario, ad un campo molto ristretto e ripartiti tra l'ufficio generale delle gabelle e il ministero delle finanze. L'ufficio generale delle gabelle regola le procedure speciali degli impiegati che ancora rimangono nell'ordinamento doganale e le ore per i rami speciali del servizio. Tutti questi *General Orders* devono essere pubblicati al più presto possibile per la stampa, e precisamente al principio dell'anno devono essere pubblicati quelli che vennero emanati nell'anno amministrativo precedente. È riservato al Ministero delle Finanze lo stabilire il bilancio dei singoli ufficii. Esso regola con ordinanze (*Warrants*) le ore e le disposizioni del servizio negli ufficii doganali; stabilisce allo stesso modo quanto concerne i singoli porti, le gittate, i depositi doganali, ed i magazzini locali di deposito.

I punti di vista principali, ai quali mira questa legislazione sono: 1) proteggere con sanzioni penali molto severe l'interesse dello Stato di fronte alle frodi daziarie; 2) garantire per ogni verso l'interesse del pubblico di fronte all'arbitrio ed alle vessazioni degli impiegati; 3) preservare il diritto parlamentare di concedere i dazii doganali. In modo assai diverso che nelle precedenti materie si vennero determinando queste norme amministrative, prima di tutto dal punto di vista dei controlli giuridici, i quali, appunto per ciò, giova esporre subito. Nell'interesse del pubblico si ha la libera scelta tra l'azione giudiziaria ed il ricorso amministrativo.

I. Il controllo giudiziario è formato di tal modo da impedire la riscossione di tasse illegali, garantire che venga mantenuta la tassa legale e proteggere il pubblico da qualsiasi vessazione.

1) Le controversie riguardanti l'entità del dazio vengono decise direttamente dai tribunali. In caso di controversia, l'importatore deve depositare la tassa richiesta e presentare entro tre mesi un ricorso contro il ricevitore presso un tribunale, il quale decide dell'ammontare della tassa colla procedura ordinaria, condannando alle spese la parte soccombente. Se il ricorso non viene presentato entro tre mesi, la somma depositata vale come pagamento della tassa dovuta.

2) Le operazioni e le omissioni di coloro che sono sottoposti al dazio, operazioni necessarie all'amministrazione doganale, sono circondate di accurate sanzioni penali, che da piccole multe ed ammende vanno alle più gravi pene criminali, come nel caso di contrabbando armato secondo le disposizioni ordinarie della giustizia penale; si segue la procedura penale ordinaria dinanzi ai singoli giudici di pace nelle pene più lievi, mentre subentra la giurisdizione delle Corti trimestrali per le gravi, dei tribunali e delle assise per i casi gravissimi. Siccome la denuncia privata non è sufficiente

per garantire le persecuzioni dei reati daziarii, così esiste da tempo immemorabile una azione penale fiscale mediante *information*, che spetta agli impiegati doganali locali, sotto la direzione di un avvocato fiscale generale nel Ministero delle Finanze.

3) I diritti d'ufficio e il procedimento nella visita dei bagagli e delle persone e nella riscossione dei dazii erano un tempo determinati su vasta scala da regolamenti, i cui tratti principali vennero accolti più tardi nella legge doganale. Per la loro violazione è comminata una speciale sanzione penale, esercitata alla sua volta dai tribunali. A ciò si aggiunge un diritto abbastanza largo degli impiegati di far uso delle armi. Per le visite domiciliari è prescritta la cooperazione di un giudice di pace dietro denuncia giurata di un sospetto fondato (1).

Per comodità del pubblico, la recente legislazione ha inoltre esteso talune facoltà della giurisdizione amministrativa (*equity*) alla giudiziaria. Tutte le denunce muovono da un ordine dell'ufficio generale, le denunce civili dall'*Attorney General*, con che l'ultimo conserva il diritto di ritirare la proposta. I giudici di pace sono autorizzati legalmente, nel caso di una prima punizione, a diminuire la pena fino ad un quarto. Anche nella procedura giudiziaria è riservato al Ministero delle Finanze ed all'ufficio generale delle gabelle il diritto di mitigare la pena e restituire l'oggetto confiscato.

II. Malgrado questi aiuti, le severe norme che regolano le operazioni complicate dell'amministrazione doganale condussero ad una grande lentezza e ad una grande mancanza di riguardi verso il pubblico. La procedura giudiziaria (specialmente quella dei tribunali) conduceva inevitabilmente ad una grande perdita di tempo e a varie spese. Venne con grande liberalità consentita in questa materia la scelta fra la procedura ordinaria ed un più facile ricorso amministrativo, specie per l'ufficio doganale in Londra, nel quale si concentra la massa principale degli affari. Dopo varii tentativi secondarii, questo sistema venne regolato nel modo seguente:

1) Le controversie tra i privati e gl'impiegati doganali sulla riscossione dei dazii, sui sequestri, sulle omissioni, sulle mancanze al dovere, sono in Londra di competenza dell'ufficio generale delle gabelle, il quale decide con una semplice ordinanza, con la facoltà di

(1) La competenza delle autorità giudiziarie, dopo molte incertezze, venne regolata nel modo seguente: per le confische e le multe fino a 100 Ls. è ammesso il ricorso ordinario davanti ai giudici di pace o ai tribunali provinciali; per quelle superiori a 100 Ls. ai tribunali. Però su proposta o con l'assenso delle due parti, questo ordinamento può essere anche mutato. Contro le decisioni dei giudici di pace è ammesso un *writ of certiorari* (*revisio in jure*) presso i tribunali, però soltanto dopo averne data partecipazione all'avvocato fiscale dell'ufficio generale e sulla base di un attestato scritto, che deve porsi a fondamento della decisione della questione giuridica.

annullare la pena o di mitigarla. Ove il ricorrente non voglia acquetarsi a questa decisione è in sua facoltà:

2) Di proporre una discussione in contraddittorio davanti le autorità amministrative presentando una denuncia scritta, cui risponde un impiegato delle gabelle, e che viene trattata in un'udienza pubblica con difesa orale, con interrogatorio di testimoni giurati, e con l'assunzione delle prove nelle forme di un processo giudiziario, — in Londra, davanti ad un commissario dell'ufficio generale delle dogane: nelle provincie, davanti a un impiegato superiore delle gabelle quale delegato con le stesse facoltà. L'ufficio generale è autorizzato ad emanare norme speciali per regolare questa procedura. Su relazione del Commissario, l'ufficio generale delle gabelle può ordinare una istruzione penale, con che la causa entra nella via giuridica ordinaria. Però il collegio può decidere anche con un *Order* (risoluzione) che è pubblicato nella Corte dei tribunali come una sentenza giudiziaria e viene eseguita come gli *Orders* dei giudici di pace.

3) Ove la parte non si voglia acquetare a quanto sopra rimane riservato il ricorso all'ordinaria via giuridica, cioè, la parte può notificare, entro otto giorni, la sua opposizione, con che resta estinta tutta la procedura, ed è concesso alle due parti di proseguire la questione controversa mercè i corrispondenti mezzi giuridici davanti a un tribunale.

Il risultato naturale di questo sistema di rimedii giuridici è che il ricorso amministrativo presenta praticamente il rimedio ordinario, la procedura giudiziaria viene invece in seconda linea, quasi come una valvola di sicurezza.

Il diritto amministrativo dei dazii in questa forma è concentrato nell'ufficio generale delle gabelle (§ 91) quale autorità subalterna del Ministero delle Finanze.

Il *Customs law Consolidation Act* del 1876 contiene in 190 articoli il diritto amministrativo doganale quale esiste al presente, con pochi emendamenti, che vengono pubblicati di anno in anno con la denominazione di *Customs and Inland Revenue Act*. Materia di continui mutamenti è specialmente la tariffa daziaria. Le precedenti leggi di unificazione (*Consolidation Act*) erano divise formalmente in 12 sezioni. La legge del 1876 ne contiene un numero minore, che comprendono però effettivamente la sostanza delle precedenti (1).

(1) [Il *Customs laws Consolidation* del 1876 comprende 290 articoli ed alcune tabelle, *Schedules*, che trattano delle materie seguenti:

Amministrazione (management), che si compone di 5 commissari soggetti alla tesoreria. La nomina degli impiegati è affidata all'ufficio generale delle gabelle sotto la responsabilità del Ministro delle finanze, o direttamente a questo. L'ufficio delle gabelle nomina gli agenti che sono revocabili e devono prestare cauzione (*Warehouse, Keeper*, ecc.), i quali trattano col pubblico. In questa sezione,

§ 84.

A. 3. Diritto amministrativo dell'imposta fondiaria (Land Tax).

Nella serie delle imposte dirette, si presenta in prima linea, perchè più antica, l'imposta fondiaria (*Land Tax*), continuazione dei sussidii medioevali e delle imposte sul reddito, che, nelle svariate vicende dell'estimo, si erano grado grado convertiti in una semplice imposta fondiaria (1).

[si tratta della percezione dei diritti doganali, delle controversie tra il commercio e gli ufficiali delle dogane, o della procedura relativa (art. 1-38).

Importazioni e dogane. — Si enumerano gli oggetti di cui è vietata l'importazione, tra cui le monete false, le false marche di fabbrica e gli oggetti che le recano, i libri stampati violando la proprietà letteraria, le opere pornografiche, il bestiame ammalato, le carni guaste ecc. (art. 43). Si enumerano poi gli oggetti di cui si può vietare l'importazione con un'ordinanza (art. 43) come le arini, munizioni, polveri, ecc. Norme per l'arrivo dei vascelli. Notificazione del carico. Sbarco per uso del commercio e sbarco in dogana. Norme per la consegna e lo scarico delle merci secondo la provenienza, *Unshipping, Carrying, Landing, Weighing*, ecc. depositi di merci. Gli oggetti dichiarati al disotto del loro valore possono essere venduti all'incanto dagli impiegati doganali. Visite ai bagagli dei viaggiatori. Certificati di provenienza delle merci (art. 39-99).

Esportazione. — Licenza di imbarco per le merci destinate all'esportazione (*Clearance*); certificati per ritirare i diritti pagati per le merci che si riesportano (*debeture*); approvvigionamento degli arsenali; certificati doganali; armamento dei bastimenti, ecc. (art. 100-189).

Commercio di cabotaggio e norme ad esso relative; contravvenzioni e prevenzioni (art. 140-148).

Possedimenti inglesi e norme speciali per le loro provenienze e destinazioni (art. 149-164).

Polizze di carico ed altre garanzie (art. 165 a 167).

False dichiarazioni (art. 168) e pene ad esse relative:

Contrabbando — norme relative ai bastimenti inferiori a 100 tonnellate; pene per le frodi doganali di varia natura (art. 168-217).

Procedura — nei casi di contrabbando, *Removal of proceedings, superior Courts, prosecutions*, prove e testimonianze, *entry of appearances actions against officers* (art. 218-274). Tra queste norme di procedura sono notevoli quelle relative alla visita delle persone, ai premi per gli impiegati doganali, alla commutazione delle multe in pene restrittive della libertà, alle denunce civili e penali, ecc.

Isole di Man, norme speciali per loro commercio (art. 277-283).

Norme per la interpretazione delle parole usate nell'atto, ed abrogazione di altri atti vigenti (art. 284-290).

Altre disposizioni relative alle dogane si contengono nella legge sull'esazione delle imposte (*Taxes Management Act*, 43 e 44 Vitt., c. 19) del 1880, e in altre leggi più recenti].

(1) [Sul catasto generale delle terre ordinato da Guglielmo il conquistatore, v. DOWELL, *op. cit.*, I, 15, 21; sulle prime imposte fondiarie ed il loro ordinamento, *ivi*, pagg. 57, 117, 120.

Una vera tassa fondiaria si trova però soltanto sotto Guglielmo III, che viene aumentata al tempo della guerra della successione spagnuola e poi ridotta, *ivi*, 50-53, 71, 81].

Le imposte dello Stato, differenti all'epoca normanna a seconda delle caste, si erano fuse sino alla fine del medioevo in una imposta uniforme sul possesso fondiario (*subsides*) e in una quota proporzionale sul reddito (dal decimo al quindicesimo). Fin dai tempi di Maria la Cattolica, sotto il nome di *subsidy* s'intendeva ordinariamente una tassa del 20 % sul reddito fondiario: sotto il nome di "decimo e quindicesimo", s'intendeva una tassa sugli altri redditi per l'importo del $13\frac{1}{3}$ per %. Ambedue vennero concesse d'ordinario contemporaneamente dal Parlamento (1).

L'Inghilterra aveva sviluppato, nel corso di questi secoli, un sistema di imposte dirette così multiforme da imparare a conoscere a sufficienza le difficoltà giuridiche che si oppongono alle imposte sull'estimo. Mercè i *tallagia* normanni e le imposte di quotità sotto l'amministrazione dell'ufficio del tesoro, dei commissari viaggianti e dei preposti delle contee, il popolo dell'isola faceva assai prima del Continente l'esperienza come non fosse il caso di parlare di "libertà della proprietà", sino a che il tributo che la gravava poteva essere determinato da funzionarii dello Stato secondo il loro libero apprezzamento. A questo inconveniente rimediarono le seguenti massime, sperimentate per tanti secoli:

1) Tutte le imposte fondate sull'estimo sono determinate esclusivamente dagli impiegati del *Selfgovernment*;

2) Lo sviluppo di queste imposte dello Stato andava di pari passo con l'ordinamento delle imposte provinciali e comunali, applicandosi le medesime norme all'estimo, alla loro determinazione ed all'esazione;

3) Colla lenta abolizione dell'arbitrio dei funzionarii si conseguì un'obbiettività ed una specializzazione delle imposte sull'estimo. Le antichissime imposte comunali sul reddito si sono così trasformate, mercè la pratica e in forza della legge, nelle imposte sulle proprietà veramente produttive, che permettono un estimo obbiettivo a seconda della rendita, delle pigioni e degli affitti. Nell'esazione delle imposte dello Stato prevalse sempre più l'abitudine di attenersi principalmente al possesso fondiario, che poteva essere apprezzato dagli impiegati comunali preposti agli affari dell'estimo. D'altro canto la proprietà fondiaria mirava a pagare le imposte che la gravavano possibilmente in una somma annuale fissa ed a fornire un determinato *contingente* alle necessità dello Stato mediante una somma fissa, senza riguardo ai crescenti bisogni dello Stato. Così la tassazione s'era siffattamente complicata, che il Governo repubblicano di Cromwell aveva fatto ascendere a somme relevantissime

(1) [Sui *Subsidies on Lands and Goods*, v. DOWELL, *op. cit.*, I, 150, 170; sui *Subsidies* di 6 *pence* per lira nel 1514, *ivi*, 171; nel 15, 23-24, *ivi*, 172-175: di 4 scellini la lira sui benefici ecclesiastici; nel 1540, *ivi*, 179. Sui *Subsidies* sotto Elisabetta ed il loro assestamento e sotto gli Stuardi, *ivi*, 186-199 e 224-227].

le sue pretese d'imposte distribuite in modo abbastanza sommario mercè nuovi estimi delle contee e degli altri distretti soggetti alle imposte stesse, con le ripartizioni delle quali si formava nel distretto una specie di nuova matricola, a cui è ritornata poscia anche la Restaurazione, dopo aver superate le prime resistenze. Così " il denaro sonante, le merci, i beni mobili e i redditi annuali ", vennero ritenuti tassabili secondo la lettera della legge; ma la pratica li commutava in contribuzioni fisse e riservava le imposte sui beni mobili ad alcune clausole legali, diritto del quale però non venne fatto più uso.

Questi fatti dimostrano perchè la " concessione dei sussidii ", dopo la rivoluzione, ci appare come una " *Land Tax* ", (1), nella cui imposizione si conservarono del resto le antiche guarentigie, mentre se ne rendevano organi esecutivi le Commissioni provinciali e comunali e le classi possidenti partecipavano in massa all'esecuzione in qualità di *Commissioners, Assessors, Collectors*; mentre alle commissioni provinciali era attribuita la decisione definitiva sui reclami, rimanendo agli impiegati dello Stato una cooperazione complementare di controllo ed una funzione moderatrice; mentre, infine, i diritti e i doveri degli impiegati venivano formulati in modo speciale e guarentiti con ammende stabilite dalle Commissioni provinciali o dal tribunale.

Con queste valvole di sicurezza, la legge del quarto anno di Regno di Guglielmo e Maria, capo I (2), che per circa un secolo regolò la materia, accordava al re un determinato percentuale sulle entrate mobili e fisse. Segue l'elenco alfabetico dei *Commissioners*, nominati per legge, cioè col voto di ambedue le Camere, per l'estimo delle sostanze in ciascuna Contea, nelle 63 città distinte, nelle Università e nei Consigli degli avvocati (3). Seguono poscia le decisioni spe-

(1) Per la storia della *Land Tax* si veda BLACKSTONE, vol. I, cap. VIII, pag. 309 a 314; le lacune dell'autore sono state colmate da' suoi collaboratori. Ricerche più recenti si trovano riassunte in GUNIST, *Storia della Costituzione inglese*, Berlino 1882 (tedesco) da pag. 391 a 396, 590, 670. Nel secolo decimottavo le imposte vennero concesse, di anno in anno, dal Parlamento: per lo più nella misura di 4 scellini per *La.*, talora di 3 s., alle volte di 2, due volte di un scellino. Queste leggi periodiche ripetono d'ordinario alla lettera il contenuto della legge precedente. Lo Statuto del trentottesimo anno del Regno di Giorgio IV, capo 5, era considerato soltanto come una continuazione di queste leggi periodiche sulle imposte; ma acquistò, un'importanza diversa in virtù della perpetuità dell'imposta fondiaria, che venne tosto ammessa.

(2) [*Statutes of the Realm*, VI, pag. 323 e seg., sez. 1692. La legge venne abrogata, insieme alle due successive dello stesso anno, capo 2 e 3 dello *Statute Law Revision Act* del 1867].

(3) Nelle Contee i nomi della *Principal Gentry* stanno in capo alla lista dei proprietari fondiari, lista che comprende assai spesso anche un certo numero di consiglieri urbani. Nei distretti urbani soggetti alle imposte, il *Major*, l'*Aldermen*, il *Recorder*, lo *Sheriff* e il *Common Council* sono i Commissarii ordinarii. In forza dello Statuto del trentottesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 48, si richiese ai *Commissioners* nelle Contee un censo di 100 *La.* di entrata fondiaria nelle città di 40 *La.* di entrata fondiaria o 1000 *La.* di beni mobili.

ciali sull'estimo e sull'entità dello stesso. Quella legge, come era già accaduto altra volta nel medioevo (Statuto dell'ottavo anno del Regno di Edoardo III), diventò il tipo delle successive concessioni d'imposte. La *Land Tax* venne concessa da allora alla Corona d'ordinario in una somma fissa, che venne ripartita tra le contee, le 63 città nominate e le corporazioni, secondo la misura dell'estimo dell'anno 1692. Ogni ente versa una somma corrispondente nominalmente al 20 p. % dei proventi annuali. Siccome però i proventi annuali in fatto mutano, doveva risultare da questo assetto una tacita degenerazione dell'imposta. Per la proprietà fondiaria si conservò per comodità, il più che fu possibile, l'estimo precedente. Per lungo tempo venne riservato espressamente, negli Atti Parlamentari rinnovati periodicamente, l'obbligo contributivo dei beni mobili, senza applicarlo; fin dallo Statuto del terzo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 12, sono cessate però anche queste riserve legali. La *Tax*, applicata quale imposta sul reddito, si è mutata con ciò in una vera e continua contribuzione pecuniaria delle singole proprietà e degli altri diritti reali analoghi.

In questa condizione di cose fu pubblicata la legge tuttora vigente del 1797 (Statuto del trentottesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 5), che accordava alla Corona una somma annuale di 2.037.627 Ls., ripartite tra l'Inghilterra, il Galles e la Scozia. Ma nella stessa sessione il Parlamento, collo statuto del trentottesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 60, si decideva a dichiarare la *Land Tax* imposta consolidata o perpetua. L'imposta fondiaria così degenerata apparve ai contemporanei come un aggravio del fondo, come una prestazione che poteva essere sempre riscattata versando il capitale, per i debiti crescenti dello Stato. Contemporaneamente veniva infatti ammesso il riscatto dell'imposta, che, nell'interesse del possesso fondiario, venne messo a condizione dell'affrancazione perpetua. Questa affrancazione, anche dopo le prime sue applicazioni, venne spesso compiuta, perchè il totale della *Land Tax* è ora disceso, per l'Inghilterra e il Galles a 1.110.000 Ls. Lo Stato, una volta adottata la forma del contingente, non potè più aumentare la tassa. Le disposizioni speciali avevano soltanto lo scopo di uguagliare a quando a quando le sproporzioni più evidenti nei singoli casi. A questo intento, il Parlamento nomina (1) ogni anno un certo numero di grandi proprietari fondiarii, per la maggior parte giudici di pace, quali *Commissioners of the Land Tax* nelle singole

(1) Le nomine fatte dal Parlamento costituiscono eccezioni alle massime normali del *Selfgovernment* inglese. La Camera bassa, com'è naturale, aveva invocato in proposito fin dal medioevo il suo diritto di concedere le imposte, per avocare a sè la nomina dei *Commissioners*; mentre i Pari, alla loro volta, nominavano commissioni speciali per le imposte sui Pari. Tuttavia, la scelta cadeva principalmente sui giudici di pace, e nel corso del tempo dava luogo a poche innovazioni. Nelle corporazioni cittadine e nelle altre corporazioni, venivano nominati, nella Commissione dell'estimo, il capo costituzionale, il *Majord* e gli *Aldermen*, i giudici di pace urbani, ecc. Le nomine, che si rinnovavano ogni

contee, nelle città e nelle associazioni che pagano un determinato contingente. Già nella legge del quarto anno del Regno di Guglielmo IV e Maria, c. 1, si trovano parecchie centinaia di nomi. Secondo lo Statuto del settimo ed ottavo anno del Regno di Giorgio IV, capo 75, § 1, ne fanno parte presentemente tutti i giudici di pace attivi della Contea per ragioni di ufficio. Queste Commissioni provinciali nominano un certo numero di estimatori, *Assessors*, scelti tra i *Constables* superiori, i *Petty Constables* e gli altri abitanti. Gli *Assessors* nominano, tra i membri comunali che godono un certo censo, gli esattori, *Collectors*, i quali devono riscuotere le imposte e versarle nelle mani dell'esattore generale dell'associazione. I Commissarii provinciali secondo le esigenze del servizio formano sotto-commissioni per le centurie e per gli analoghi distretti secondarii, nei quali i Commissarii che vi appartengono e i giudici di pace impartiscono agli impiegati comunali le istruzioni relative e decidono sui reclami contro le imposte, colla procedura abituale delle *special sessions* dei giudici di pace. — Gli emendamenti ulteriori, introdotti dagli Statuti del sedicesimo e diciassettesimo anno del Regno di Vittoria, capo 74 e del diciassettesimo e diciottesimo anno del Regno di Vittoria, capo 85, ecc., si riferiscono a punti piuttosto secondarii. La recente tendenza di sostituire agli impiegati comunali inferiori piccoli impiegati salariati, appare nel modo più energico nel *Taxes Management Act* del 1880.

Gli affari molto più semplici dell'Amministrazione centrale della *Land Tax* sono ora affidati all'ufficio generale delle imposte interne (*Inland Revenues Departments*).

La legge fondamentale sulla " *Land Tax* „. — Lo Statuto del trentottesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 5, consentiva (art. 1°) al re di prelevare nella Gran Bretagna, la somma di Ls. 2.037.627, 9 s. 1/4 d., (art. 2°). Di queste, 1.989.673 Ls., 7 s. 10 1/4 d., nell'Inghilterra e nel principato di Galles, il resto nella Scozia; le singole contee, le città e le corporazioni vengono calcolate secondo i rapporti contributivi tradizionali; a mo' d'esempio, la Contea di Westmoreland paga 3045 Ls., 3 s. 9 1/4 d.; Sussex 57.560 Ls., 4 s. 4 d.; Middlesex 107.602 Ls., 11 s. 7 d.; la città di Bath paga 443 Ls., 6 s.; la corporazione degli avvocati di Lincoln Inn paga 341 Ls., 7 s. 6 d. ecc. ecc. (art. 3°). In questi contingenti d'imposte " il denaro in contanti, le merci e i beni mobili „ devono essere tassati in ragione di 4 s. per Ls.; quindi,

anno, si riducevano per conseguenza a semplici conferme, e divennero una formalità, specialmente dopo che venne stabilito dalla legge del settimo ed ottavo anno del Regno di Giorgio IV, capo 75, che di queste Commissioni devono far parte, per ragioni di ufficio, tutti i giudici di pace attivi della Contea. La Commissione provinciale nella sua costituzione normale è precisamente identica alle esistenti autorità amministrative della provincia. Il Parlamento esercita la funzione complementare di nominare i *Commissioners* nei luoghi dove faccia difetto una stabile autorità amministrativa provinciale e cittadina. — [Per le ultime riforme di queste amministrazioni si veda ai capitoli successivi].

nominalmente, del 20 per % sul reddito, ovvero di 20 s. per ogni capitale di 100 Ls.; nella stessa misura vengono tassati il reddito degli uffici pubblici, i redditi annuali, le pensioni o gli altri pagamenti annuali fatti coi fondi della cassa dello Stato (art. 4°). Altrettanto si dica dei possedimenti signorili, dei fondi, delle tenute, dei poderi, delle cave di pietra, delle miniere, delle fonderie, delle saline, dei parchi, dei luoghi di caccia, delle decime e degli altri beni immobili, i quali vengono tassati per quanto è possibile nella stessa misura percentuale (art. 5°). Se i fondi sono aggravati di livelli, di prestazioni annue e di altri pesi reali, il proprietario del fondo è tassato tenendone conto, ed a sua volta ha facoltà di detrarre a chi ha diritto al livello le imposte pagate (art. 6°).

L'esecuzione di questa legge è affidata ai *Commissioners of Land Tax*, nominati nella precedente sessione in base allo Statuto del trentasettesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 35 (art. 7°). I Commissarii devono unirsi prima del 30 aprile del 1798 e stabilire per iscritto le diverse proporzioni del contingente dell'imposta, per ciascuna centuria, o per ciascun analogo distretto secondario, a tenore delle somme stabilite per questi distretti secondarii secondo lo Statuto del quarto anno del Regno di Guglielmo e Maria, capo 1; sono pure autorizzati a formare sotto-commissioni, composte di 3 o più membri per ogni centuria o distretto analogo (art. 8°). Queste sotto-commissioni ripartiscono tra gli abitanti l'ammontare dell'imposta spettante ad ogni centuria o analogo distretto secondario, e nominano, tra gl'impiegati comunali, un certo numero di stimatori, *Presentors* e *Assessors*, i quali, invitati davanti ai Commissarii, ricevono istruzioni scritte per l'esecuzione della legge, sono obbligati a prestare il loro servizio sotto la comminatoria di una multa che va da 40 sc. a 5 Ls.. Dopo avere impartito le istruzioni relative, i Commissarii rimettono speciali *Warrants* a due per lo meno fra gli abitanti più agiati di ogni parrocchia o borgata, nominandoli *Assessors*, e stabiliscono il giorno e il luogo nei quali gli stimatori devono presentare personalmente, per iscritto, le loro stime in conformità della quota legale d'imposta. Gli stimatori contemporaneamente devono informarne due o più persone adatte e versate nella contabilità nella loro qualità di esattori, *Collectors*, per i quali gli elenchi dell'estimo valgono come una procura ufficiale per l'esazione e la rateazione delle somme rispettive. I Commissarii devono pure indicare ai *Collectors* il giorno e il luogo, in cui devono aver luogo, mercè i *Commissioners* sopra indicati, l'udienza e la decisione sui ricorsi presentati contro una tassazione ingiusta. I *Commissioners* decidono in proposito a maggioranza di voti e in modo definitivo (art. 17°).

Se taluno rifiuti di pagare l'imposta di cui è stato gravato, il *Collector* può incassarne la somma mediante oppignoramento, senza ulteriormente interpellare i *Commissioners*. I mobili oppignorati subiscono un sequestro di 4 giorni; poi vengono stimati da due abitanti del luogo

e venduti. Con un *Warrant*, firmato dai *Commissioners* e munito del sigillo degli stessi, il *Collector* ha pure facoltà di aprire forzieri, armadii e ripostigli, e di invocare l'assistenza dei *Constables* o dei funzionari di polizia locali. Ogni controversia sugli oppignoramenti è decisa in modo definitivo dai *Commissioners*, con un *Warrant* dei quali il debitore insolvente può essere tradotto in carcere fino al pagamento dell'imposta (art. 17, 18). Fittavoli e pigionanti possono pagare l'imposta di cui furono aggravati i fondi rispettivi e detrarla dal loro fitto. Le controversie relative tra il *Landlord* ed il *Tenant* vengono decise dai *Commissioners* (art. 18°). Nel caso, in cui le imposte non vengano pagate per impotenza, o perchè le case sono permanentemente vuote, o per altro legittimo motivo, i *Commissioners*, gli *Assessors* ed i *Collectors* sono autorizzati a rifarsi con equità, in occasione dell'estimo successivo, del seguito ammanco nella centuria o nel distretto relativo (art. 23, 29). Sono esonerati dall'imposta i *Colleges* delle Università, certe fondazioni e gli ospitali (art. 44°). Gli *Assessors* sono tassati direttamente per l'imposta da essi dovuta dai *Commissioners* (art. 80°). I meno abbienti, i quali posseggono immobili che danno men d'una Ls. di rendita all'anno, sono esenti da qualsiasi imposta (art. 83°). Le istruzioni penali e le denuncie in base a questo atto non possono essere arrestate da alcun *Noli prosequi* del procuratore regio (art. 84°). I *Commissioners* sono autorizzati, in sèguito ai reclami ed alle prove confortate da giuramento, a diminuire l'imposta per quei fondi che vennero tassati in modo eccessivo, rifacendosi delle diminuzioni avvenute in sèguito a ciò cogli estimi successivi, ovvero imponendole agli individui tassati al di sotto del giusto (art. 88°). I membri del Parlamento non devono essere tassati in Londra, ma nella loro residenza abituale (art. 98, 99). La regina e quattro principi della famiglia reale sono esenti dall'imposta; altrettanto si dica degli ufficiali di marina pensionati e di alcune vedove pure pensionate (art. 105°). I tesoriери generali devono presentare alla *Court of Exchequer* indicazioni ufficiali sugli arretrati nel pagamento delle imposte dell'anno in corso e del precedente, dando i nomi degli *Assessors*, dei *Collectors* e dei debitori, per avviare la relativa procedura legale (art. 108°). Nell'*Audit Office* dell'*Exchequer* si trova un registro particolare, sul quale sono iscritte tutte le imposte pagate dopo questa legge.

Nella stessa sessione Parlamentare venne emanato lo Statuto del trentottesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 60, il quale, "considerato che si verrebbe ad accrescere il credito pubblico ed a rinvigorire in questa congiuntura importante le fonti dell'entrata nazionale, se l'imposta sui terreni, che si paga al presente, fosse resa perpetua, in guisa che si potesse redimere a certe condizioni", ordinò, che la *Land Tax* sia imposta per l'avvenire in perpetuo anno per anno, da Sua Maestà e da' suoi successori. Il rimanente del contenuto di questa legge venne poco appresso abolito in forza dello Statuto del quarantaduesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 116, il quale con-

tiene in 200 articoli disposizioni molto circostanziate su questo mutamento. La somma del riscatto viene investita in fondi dello Stato in guisa che il reddito uguagli il provento dell'imposta col 10 per cento di utile (1). Nei tempi recenti i riscatti delle *Land Tax* si limitano a piccole somme, per circa 500 a 1000 Ls. l'anno (2).

La conservazione delle antiche tassazioni ha determinato una enorme disparità nell'estimo nei fondi, che oscilla da due denari a 25 scellini (3).

[Notevoli modificazioni furono recate all'ordinamento della tassa fondiaria col *Customs and Inland Revenue Act* del 9 giugno e coll' *Inland Revenue Regulation Act* del 25 luglio 1890 (4). Col primo di questi Atti vennero tra altro ridotte le imposte sulle case disabitate di piccolo valore, sulle case che servono all'alloggio degli operai, e sugli edifici di alcuni collegi universitari, mentre il secondo modificò numerose disposizioni relative ai commissarii, alle stime ed alle procedure in materia d'imposte. La legge coordinò la materia tributaria colle nuove riforme giudiziarie e colla procedura innanzi alla Corte suprema, nonchè colle nuove riforme amministrative.

(1) [Una statistica dei *Land Tax Assessments* dal 1636 al 1856 si trova in F. HENDRICK, *Statistical Journal*, vol. XX].

(2) [Per i particolari della procedura seguita in cotesti riscatti si veda BURN, *Justice of the Peace*, alla voce *Land Tax*].

(3) [Si veda specialmente il *Report on Agricultural Distress* del 1837, *Parl. P.*, 1837, XXI.

Le leggi enumerate dall'autore si completano con molte altre, tra le quali enumeriamo le seguenti:

- 1706. 6 Anna, c. 11, sez. 1 e 4, relativi alla *Land Tax* nella Scozia;
- 1797-98. 38 Giorgio III, c. 5, l'atto generale sopra ricordato; c. 48, Nomina dei Commissarii; c. 60, Perpetuità della tassa;
- 1801-12. 43 id., c. 51 e 116; 45, id., c. 77; 50 id., c. 58; 52 id., c. 143; 53 id., c. 123, Riscatti diversi;
- 1812-13. 53 id., c. 142, Assestamento della tassa;
- 1813-14. 54 id., c. 173; 57 id., c. 100; 4 Giorgio IV, c. 19; 5 id., c. 78, Riscatti diversi della tassa;
- 1826-28. 7 e 8 Giorgio IV, c. 75 e 9 id., c. 38, Nomine di Commissarii;
- 1831. 1 e 2 Guglielmo IV, c. 21, Doppia tassa;
- 1833. 3 e 4 id., c. 13, Nomine di Commissarii;
- 1834. 4 e 5 id. c. 11 e c. 60, Riscatti;
- 1835. 5 e 6 id., c. 20, *Accounts*;
- 1837. 7 id., e 1 Vittoria, c. 17, Riscatti;
- 1838. 1 e 2 id., c. 18, Riscatti, ecc.;
- 1845. 8 e 9 id., c. 18, *Land Clauses*; c. 19 id.; c. 99, sez. 9, Beni della Corona, Riscatti;
- 1849. 12 e 13 id., c. 1, Ufficio delle rendite interne;
- 1852-53. 16 e 17 id., c. 74; c. 90, sez. 8: c. 117, Riscatti diversi;
- 1867-68. 31 e 33 id., Riscatti, *Partition Action*;
- 1877. 40 e 41 id., c. 15, sez. 16, id.;
- 1880. 43 e 44 id., c. 19, sez. 48-82, 114 Amm. della tassa].

(4) [53 e 54 Vitt., c. 20; id. c. 21, e cfr. CHITTY, *Statutes*, vol. V, *Allowed property Tax*].

[Colla legge del 27 luglio 1893 (1), *Land Tax Commissioners names Act* del 7 luglio 1893, si è provveduto alla nomina di Commissari aggiunti per la tassa fondiaria; mentre con un atto precedente del 11 maggio 1891 si era provveduto pel pagamento di convenienti indennità ai percettori di questa e d'altre tasse (2)].

§ 85.

A. 4. Diritto amministrativo della tassa sull'entrata
(Income and Property Tax).

Quando la concessione dei sussidii venne limitata ad una *Land Tax* imposta per contingenti, il sistema tributario inglese era diventato essenzialmente obbiettivo, quali erano anche gli opprimenti dazii doganali e le imposte di consumo. Soltanto la poderosa lotta contro la rivoluzione francese determinò le classi possidenti ad accettare, come aiuto straordinario nella suprema necessità, un sistema d'imposte subbiettive, cioè, imposte personali, nella misura delle sostanze e delle rendite dei singoli individui. Questa *Income and Property Tax* venne introdotta nel 1797 (3), durante la guerra con la Francia, e continuata fino al 1802; venne poi introdotta di nuovo nel 1803 e continuata fino al 1816. Si manifestarono, a dire il vero, nella sua applicazione gravi difetti. Venne talvolta elevata fino al 10 per cento, e negli anni che corsero dal 1806 al 1815, con una popolazione di circa 12 milioni e mezzo, essa ha dato annualmente più di 14 milioni di Ls. Il prodotto totale della stessa fino all'anno 1816 è stato calcolato a 170 milioni di Ls.

Da allora in poi, il sistema delle imposte sul reddito venne messo da parte per più di un quarto di secolo (4). Soltanto quando gli

(1) [56 e 57 Vitt., c. 27].

(2) [*Taxes regulation and remuneration Act*, 54 Vitt., c. 13. — Cfr. DOWELL, *op. cit.*, vol. III, sez. V. *The annual Land Tax*, suo stabilimento, storia dal 1702 al 1798, tentativi di sostituirvi altre tasse, mutamenti in un carico redimibile 98-103, e per la sua storia anteriore si vedano anche le precedenti sezioni dello stesso capitolo, pag. 78-98.

Nell'anno terminato al 31 marzo 1891 la *Land Tax* diede 1.025.764 Ls.: nel successivo, 1.038.337 Ls. — Cfr. la XXXIV Relazione dei Commissari *of Inland Revenue*, *Parl. Pap.* XXVII, pag. 487-543.

Nel 1883 si redensero 2910 Ls. di tassa con 1407 contratti; e così, con poca differenza negli anni successivi: sino al 1892 per 2971 Ls. con 1557 contratti. Col *Land Tax Redemption Act* del 1892 venne riscattata una imposta di 874.750 Ls.].

(3) [Veramente ciò avvenne nel gennaio 1799, coll'atto del 39 anno del Regno di Giorgio III, c. 13, sez. 8].

(4) [Per la storia dell'imposta si veda DOWELL, vol. I, II, e specialmente vol. III, sez. VI, pag. 110-137, dove è data una idea precisa e completa del presente assetto dell'imposta sull'entrata].

venne fatto di abolire o scemare numerosi dazi d'entrata, specie sulle materie prime, Roberto Peel adottò nuovamente l'imposta sull'entrata per colmare il disavanzo che ne doveva derivare nell'economia dello Stato, evitando però i difetti inerenti alla precedente imposta sul reddito; in ispecial modo, mantenendo un tasso moderato d'imposta, con un massimo di circa 3 %, ed esonerandone inoltre i piccoli redditi fino a 150 Ls. Questa esenzione doveva compensare i fortissimi aggravii dei piccoli contribuenti in seguito alle grandi imposte sugli oggetti di consumo della tariffa doganale inglese. Si ebbe così la celebre legge di Sir Robert Peel (Statuto del quinto e sesto anno del Regno di Vittoria, capo 35), legge tuttora in vigore in tutte le sue disposizioni essenziali. Questa nuova *Income and Property Tax* forma la base fondamentale delle imposte dirette dello Stato, — una vera " concessione di sussidii come nel medioevo , accomodata alle esigenze moderne (1).

A. Argomento di legislazione è l'esatta determinazione delle entrate soggette all'imposta e della quota dell'imposta. In opposizione alle imposte di classe della Germania e a quelle sul reddito (*Classen- und Ein-*

(1) Notizie sul sistema amministrativo e sul relativo diritto amministrativo si trovano nei due grandi *Reports on the Income and Property Tax* del 1852; un ottimo studio pubblico Karez nella " Rivista delle scienze politiche , di Tubinga (ted.) 1854, X, 199 a 245, 479 a 551. — Sulle riforme tributarie inglesi che si collegano ulteriormente a questa si veda anche E. Nassi nella stessa Rivista, pag. 74-82.

[Le leggi sull'*Income Tax* tuttora vigenti sono le seguenti:

- 1842. 5 e 6 Vittoria, c. 35, Tassazione e amm.; id., c. 80, sez. 2, Tasse diverse;
- 1851. 14 e 15 id., c. 12, sez. 3, *Occupiers for husbandry*;
- 1852-53. 16 e 17 Vitt., c. 34, Tassaz. e amm., estensione all'Irlanda; c. 91, Deduzioni per assic. sulla vita;
- 1854. 17 e 18 id. c. 24, sez. 3-5, Interessi sugli *exchequer bills*, copie, ecc.;
- 1854-55. 18 e 19 id., c. 35, Deduzioni per assicurazioni sulla vita;
- 1856. 19 e 20 id., c. 80, sez. 1, *Relief for public Burdens*;
- 1859. 22 e 23 id., c. 18, sez. 6, Deduzioni per annuità;
- 1861. 24 e 25 id., c. 91, sez. 36, Dividendi delle Compagnie coloniali, ferrovie, miniere, ecc.;
- 1864. 27 e 28 id., c. 18, sez. 15, Deduzioni varie;
- 1865. 28 e 29 id., c. 30, sez. 6, Riduzione;
- 1866. 29 e 30 id., c. 36, sez. 8-9, Miniere, ferrovie, ecc.;
- 1867-68. 31 e 32 id., c. 28, sez. 5, Annualità per istituzioni indiane;
- 1868-69. 32 e 33 id., c. 67, sez. 45, Valutazioni nella metropoli;
- 1870. 35 e 36 id., c. 82, Abolizioni;
- 1876. 39 e 40 id., c. 16, sez. 8, Esenzioni;
- 1877. 40 e 41 id., c. 13, sez. 7, Uffici di città e di contee, ferrovie;
- 1878. 41 e 42 id., c. 15, sez. 12, 16, *Wear of Machinery*;
- 1879. 42 e 43 id., c. 21, sez. 18, c. 27, sez. 52 *occupiers for H.*, Ufficiali di corporazioni;
- 1880. 43 e 44 id., c. 19, Ammin.;
- 1881. 44 e 45 id., c. 12, sez. 19-22, Tassa pel 1881-82 ed altri argomenti.
- 10 agosto 1882. 45 e 46 id., c. 41, art. 9-12, *Customs and Inland Revenue Act* che fissa la tassa a 6 denari $\frac{1}{2}$;
- 31 maggio 1883. 46 id., c. 10, id. id. a 5 denari;

(Segue)

komensseuern) il sistema inglese si è arrestato, dove fu possibile, alle massime della specializzazione, ha limitato l'estimo arbitrario alle materie indispensabili il più possibilmente ristrette, ed ha rinviato le rimanenti decisioni arbitrarie agli impiegati comunali per la decisione definitiva (1). Per raggiungere questo intento, riuscì anzitutto indispensabile colpire non il reddito complessivo personale, bensì il reddito "alle sue fonti". Corrispondentemente a ciò la legge distingue 5 specie di redditi imponibili, che sono tassati secondo distinti criterii nelle cinque Categorie (*schedules*) seguenti:

La Categoria A comprende 7 *general rules* per l'estimo della proprietà stabile e dei diritti fondiarii. Deve essere considerata come provento del fondo la rendita completa per la quale il podere può essere dato a fitto o a mezzadria "secondo le consuetudini", vigenti tra locatore e conduttore; se il contratto effettivo d'affittanza o di mezzadria è fondato su criterii diversi, questi si devono applicare per l'estimo del fondo. I proventi incerti vengono calcolati secondo una media di 3 a 7 anni. L'estimo è affidato agli impiegati locali, con ricorso alle Commissioni provinciali; contro la loro decisione

[3 luglio 1884. 47 e 48 id., c. 25, id. id. a 6 d.;
1 dicembre 1884. 48 id., c. 1, id. id. a 8 d.;
6 agosto 1885. 48 e 49 id., c. 51, id. id. a 8 d.;
4 giugno 1886. 49 id., c. 18, id. id. a 7 d.;
5 luglio 1887. 50 e 51 id., c. 15, id. id. a 6 d.;
16 maggio 1888. 51 id., c. 8, id. id. a 6 d.;
31 maggio 1889. 52 id., c. 7, id. id. a 6 d.;
9 giugno 1890. 53 id., c. 8, id. id. a 6 d.;
10 maggio 1891. 54 id., c. 9, id. id. a 7 d.;
20 giugno 1892. 55 id., c. 4, id. id. a 7 d.;
12 maggio 1893. 56 id., c. 5, id. id. a 7 d.;
31 luglio 1894. 57 id., c. 33, *Finance Act* id. id. a 8 d.]

(1) La legge ha tentato di attenuare il pericolo dei poteri illimitati degli impiegati, anzitutto obbiettivando l'imposta, che non si occupa del reddito complessivo dell'individuo, bensì del prodotto delle tenute, dei traffici, degli affari, dei capitali censuarii, degli stipendi, ecc. Il proprietario che trae un vantaggio da un fondo paga l'intera imposta coi proventi relativi, senza guardare ai debiti; egli può invece detrarre dai livelli, da pagarsi al creditore ipotecario, l'imposta corrispondente. Il fittavolo può detrarre dalle somme dei fitti e delle pigioni, le imposte da lui pagate al proprietario dei fondi sui proventi della proprietà; altrettanto si dica di un industriale per l'interesse dei capitali impiegati nella sua industria. Degli interessi e dei dividendi delle obbligazioni dello Stato e delle azioni, l'autorità pubblica, le corporazioni, le società delle strade ferrate e le società anonime devono pagare direttamente l'imposta e detrarla ai portatori dei titoli al momento del pagamento. Sugli stipendi e sulle pensioni è fatta la ritenuta all'atto del pagamento (a tutti coloro che hanno meno di 150 Ls. e rispettivamente di 100 Ls. d'entrata, lo Stato rifonde però la loro quota d'imposta. Un procedimento inquisitoriale sulla determinazione del reddito complessivo e sui debiti del cittadino deve essere evitato per quanto è possibile; per talune specie di reddito di Categoria D l'indagine speciale rispettivamente all'estimo personale non si usa mai.

si può far luogo soltanto ad un nuovo estimo mercè uno stimatore speciale nominato dalla commissione provinciale (1).

La Categoria B comprende le norme per l'estimo degli utili ritratti dal fittavolo o da altri occupanti la terra che non ne sono proprietari. La rendita annua è sempre la base dell'estimo, ma si calcola per metà in Inghilterra e per un terzo in Scozia e in Irlanda, con la riserva di provare che l'utile dei fitti è stato realmente minore (2). Gli estimi fatti nel primo anno nelle categorie A e B, restano immutati per 3 anni, salvo reclamo di una delle due parti (3).

La Categoria C riguarda l'imposta su qualsiasi specie di fondi pubblici dello Stato, delle colonie od esteri, e su altri titoli simili; tutti coloro che fanno simili pagamenti devono sempre darne avviso ai commissarii speciali (4).

La Categoria D si riferisce all'imposta sui proventi delle arti, dei commerci, delle professioni e in genere sulle entrate non comprese nelle altre categorie, con che l'inevitabile arbitrio di questo estimo è circoscritto solo esteriormente, mentre esso comprende veramente presso che la metà del reddito complessivo. Nel computo dei redditi delle industrie e del commercio si prende per base la media dei 3 ultimi anni; nelle altre professioni la media dell'ultimo anno, detraendo i pagamenti in contanti dell'azienda. Si accorda il rimborso quando sia

(1) Le decime e gli altri diritti delle terre vengono stimati secondo una media di sette anni; le miniere secondo una media di cinque anni; le cave di pietra, i lavori in ferro, i gazometri, le saline, ecc., vengono stimati secondo l'ultimo provento annuale. Le abitazioni al di sotto di 10 Ls. di pigione e le affittanze per meno di un anno, vengono stimate a carico di chi possiede il fondo. Sono esenti gli edifici pubblici ed i locali d'ufficio dei Collegi nelle Università, negli Ospitali, nelle Scuole pubbliche, nei Ricoveri di mendicizia, in quanto non diano utili personali superiori a 150 Ls. di reddito.

(2) [Nel qual caso la tassa viene diminuita, mentre non si aumenta se l'entrata è stata effettivamente superiore. — V. l'atto 14 e 15 Vitt., c. 12, sez. 3, e 16 e 17 id., c. 34, sez. 46].

(3) [Nel 1879-80 l'entrata netta della Categoria A, con una quota di 5 denari, era computata a 170 milioni di Ls., con una tassa di 3.500.000 Ls., e per la Categoria D di 35 milioni, con un reddito di 340.000 Ls. — Pel 1890-91 l'entrata era stimata a 199.299.608 per la Categoria A ed a 58.120.843 Ls. per la B, con una deduzione di 21.573.649 per la prima e 33.288.969 per la seconda, ed una entrata di 4.443.113 e 265.478 Ls. — *Report of Inland Revenue, Parl. Papers*, 1892, XXVII, pag. 516].

(4) [La Categoria C nel 1879-80 dava una rendita di 40 milioni, con un prodotto di imposte di 828.973. — Nel 1890-91 il computo netto è di 41.689.246 Ls., con una imposta di 1.040.595. I debiti interni si computano a 15.576.171; gli esteri a 16.608.700, il resto si ha dai debiti di Londra e dall'India per opere pubbliche, ecc.].

Nella Categoria C, i censi, i dividendi e le rendite annuali delle casse pubbliche non abbisognano di nessun estimo individuale; le imposte sui redditi dell'amministrazione del debito pubblico, delle banche, delle strade ferrate, ecc., si pagano per ritenuta. I dividendi piccolissimi, i quali non raggiungono un importo di 50 s., vengono tassati nella Categoria D (modificata collo Statuto del ventiseiesimo e ventisettesimo anno del Regno di Vittoria, capo 33, § 22).

comprovato che la rendita rimanga al di sotto di questa stima. L'estimo è eseguito da un commissario speciale, nominato dalla commissione provinciale, con ricorso alla commissione medesima od ai commissari governativi (1).

[La Categoria E riguarda l'imposta su coloro che hanno un impiego dello Stato o qualsiasi altro impiego pubblico. L'esazione è assai facile per i funzionari dello Stato; i direttori di corporazioni, compagnie ecc. devono dare la nota dei loro impiegati (2). Colla legge del 31 luglio 1894 sono state introdotte numerose esenzioni a vantaggio delle casse di risparmio, delle banche popolari e di alcune istituzioni che hanno spiccato carattere di beneficenza ed i cui amministratori non sono retribuiti] (3).

Le imposte sono percepite dagli esattori comunali, col diritto d'ipotecare e vendere gli oggetti sequestrati. È ammesso il ricorso alla commissione provinciale, la quale può decretare anche l'arresto personale per arretrati di imposta. Degli errori commessi nell'estimo sono responsabili le associazioni comunali.

B. Materia di regolamenti sono naturalmente soltanto argomenti

(1) Nelle industrie e nel commercio viene tassato il prodotto medio degli ultimi tre anni, nell'esercizio della medicina e della giurisprudenza e nelle altre professioni è tassato il reddito dell'ultimo anno. Vengono detratti soltanto gli esborsi in contanti per affari industriali; nessuna detrazione si consente invece per gli affari che vanno male. Però l'industriale ha diritto ad una diminuzione od al rimborso dopo aver provato che la sua entrata effettiva è al disotto della stima. I capitali dati a prestito si devono assoggettare alla trattenuta dell'imposta sugli utili, sotto la pena di 50 Ls.

[La Categoria D comprende 6 parti, sezioni, o specie diverse. Nel 1879-80 i redditi che cadevano sotto questo titolo ammontavano a 88 milioni per miniere, ferrovie, gas, ecc., e 127 per commerci e industrie, in tutto 215 milioni, con una tassa di 4.491.140 Ls. — Nel 1890-91 il computo è di 351.590.691 Ls., con una deduzione di 45.052.493 Ls., ed una tassa di 7.663.895, il che mostra l'enorme sviluppo dell'attività e della ricchezza pubblica negli ultimi anni. *Report* citato, pag. 517].

(2) [L'entrata soggetta a questo titolo nel 1879-80 era di 26 milioni, con una tassa di 541.360 Ls. — Nel 1890-91 il titolo era di 47.707.161 (17.342.855 per impieghi pubblici, e 30.364.307 Ls. per impieghi privati), per cui, con la detrazione di Ls. 11.241.354, si aveva una imposta di 911.600 Ls.

Nel complesso, la ricchezza pubblica soggetta all'*Income Tax* è calcolata nel 1890-91 a 698.407.549 Ls., con una deduzione di 111.156.465 ed una imposta di 14.324.681 Ls. — *Report*, pag. 517].

(3) [Sono esenti dalle tasse: 1) le entrate inferiori a 150 Ls.; 2) le beneficenze (*charities*); 3) gli ospitali, le scuole pubbliche e le opere di beneficenza; 4) le società di mutuo soccorso e simili; 5) le società industriali e di previdenza assimilate alle precedenti dalla legge del 39 e 40 Vitt., c. 45, sez. 11, del 1876; 6) gli edifici pubblici per uso delle Università, di istituzioni scientifiche e letterarie e del Museo britannico.

Si detraggono: 1) 120 Ls. per le entrate inferiori a 400 Ls.; 2) i premi per assicurazioni sulla vita entro certi limiti.

Su altre modalità e sulle relazioni dei Commissarii, V. DOWELL, vol. III, pagina 180-187].

secondarii di fronte ad una legislazione così minuta. L'ufficio generale delle imposte regola la condotta degli impiegati delle imposte dello Stato nel controllo dell'estimo e nel rimborso delle imposte alle classi più povere, esonerate dall'imposta sul reddito. Lo stesso ufficio propone i regolamenti speciali sugli affari e i formulari per i suoi impiegati e delle dichiarazioni, in quanto non provveda la legge; i formulari che devono servire di norma agli impiegati comunali ed ai contribuenti sono aggiunti alla legge e ne fanno parte integrante.

Per l'estimo e l'aumento dell'imposta, la legge si riferisce alle commissioni provinciali ed alle disposizioni consuetudinarie della *Land Tax*. Siccome però il numero straordinario dei giudici di pace nominati nel secolo XIX era diventato disadatto a questa giurisdizione, la nuova legge ridusse le commissioni provinciali ad una Giunta dell'amministrazione provinciale permanente. La commissione dell'estimo deve essere formata la prima volta di tal guisa che i *Commissioners of Land Tax* i quali si trovano nel distretto (quindi, d'ordinario, l'amministrazione della provincia o quella della città) nominano 3 a 7 membri della commissione d'imposta. Una volta nominata, la commissione provinciale si completa per cooptazione con altri cittadini domiciliati nell'associazione soggetta all'imposta, che abbiano almeno 200 Ls. di rendita fondiaria o 5000 Ls. di beni mobili (1).

La commissione così nominata, sceglie il personale ulteriore dell'amministrazione autonoma. Ne fa parte naturalmente il segretario della commissione, il quale trattiene il 56 per mille del prodotto lordo per tutte le spese d'ufficio. Inoltre ne fanno parte:

I sotto-commissarii, i quali devono avere un censo uguale almeno alla metà di quello richiesto per i commissarii, e sono nominati a seconda del bisogno per gli estimi arbitrari degli utili commerciali e industriali della Categoria D;

Gli stimatori e periti comunali, *Assessors*, d'ordinario uno per ogni parrocchia, nominati su proposta del Consiglio comunale per l'imposta locale, in ispecial modo per l'estimo della rendita fondiaria e della rendita dei fitti;

Un esattore dell'imposta, nominato pure su proposta del Consiglio comunale, remunerato con un tanto per cento, per lo più nella stessa misura dell'estimatore comunale.

Mercè l'aiuto di questo personale, la commissione provinciale procede alle stime necessarie, raccoglie i materiali relativi ed ha una speciale *jurisdiction*, conforme alla legge sull'imposta. Gli affari che

(1) In Londra, avuto riguardo alla cifra elevata dell'imposta, v'è una Commissione mista, per la quale il magistrato nomina due membri scelti da una lista di 8 persone, proposta dal Consiglio comunale; due altri Commissarii sono nominati dalla direzione della Banca d'Inghilterra, uno era nominato dalla Compagnia delle Indie orientali e da altre società commerciali e viene ora scelto da questa, ecc.

sopravvengono sono ripartiti a seconda della diversità degli oggetti su cui cade l'estimo (1). Il compito più arduo e delicato riguarda la Categoria D, cioè l'estimo sulle rendite commerciali, industriali e sulle rendite degli affari in genere. In questo caso, l'estimatore comunale riceve le dichiarazioni personali dei singoli contribuenti, e le consegna, in busta chiusa, agli *Special Commissioners* nominati dalla commissione provinciale. I sotto-commissarii danno il loro parere; l'ispettore delle imposte, il suo; le divergenze vengono trattate in modo circostanziato con una duplice procedura di reclami. Può essere anche richiesta la presentazione di un bilancio annuale od altre notizie particolari sulle entrate e sulle spese. Le testimonianze vengono messe a verbale e devono essere, se viene richiesto, confermate con giuramento; così possono essere sentiti con giuramento gl'inservienti, i diurnisti ed altri testimonii. Compiuta l'istruttoria, la commissione provinciale decide in merito in modo definitivo.

Con questo sistema d'autonomie locali, sviluppate in modo così accurato, sono collegati i controlli giuridici speciali, che il diritto inglese ha stimati necessari per l'imposta sull'estimo.

Si hanno in primo luogo i controlli giudiziarii, che valgono per il diritto amministrativo doganale. Anche in questa materia il tribunale supremo (*Court of Exchequer*) è l'ordinaria corte giudiziaria per le procedure relative ai "crediti del re". Però si addiuvano di rado a questa procedura dispendiosa. — Gli atti e le omissioni dei contribuenti che sono indispensabili per l'amministrazione delle imposte, sono determinati, formulati ed in parte soggetti a gravi multe. Le contravvenzioni più gravi vengono denunciate presso la *Court of Exchequer*, e nel tempo stesso presso l'ufficio generale delle gabelle, con facoltà di diminuire le pene della metà. — Allo stesso modo sono formulati e sanciti con clausole penali i diritti e i doveri degli

(1) Nelle Categorie C ed E, per la trattenuta dei dividendi, degli utili delle azioni, degli stipendii, delle pensioni, non occorre d'ordinario la cooperazione degli impiegati comunali; essa ha luogo d'ufficio, da parte delle autorità e delle amministrazioni relative. A tale scopo i direttori della Banca d'Inghilterra, i capi dei dipartimenti ministeriali, il Presidente (*Speaker*) della Camera bassa sono designati dalla legge "quali Commissarii speciali per la trattenuta dell'imposta", dei censi, dividendi, stipendi e pensioni che dipendono dalla loro amministrazione; altrettanto si dica del Sindaco e del Consiglio Comunale, che sono Commissarii speciali per le trattenute degli stipendi e delle pensioni cittadine.

Nelle Categorie A e B la rendita del possesso fondiario e dei fitti è dichiarata dal contribuente stesso secondo un formulario legale. I periti comunali raccolgono le dichiarazioni che devono essere approvate, indicano in una colonna speciale la somma, con cui è stato tassato il fondo nei ruoli dell'imposta sui poveri, e vi aggiungono un apprezzamento secondo la loro opinione. Questi ruoli passano poscia all'ispettore del distretto preposto alle imposte dello Stato: l'ispettore le rivede, ne indica le omissioni ed espone il suo parere sull'ammontare dell'estimo. Le controversie con gli impiegati comunali sono portate in appello alla Commissione provinciale per la decisione definitiva.

impiegati preposti alla riscossione delle imposte, clausole, che ricadono nella procedura ordinaria.

Questi controlli, sufficienti per le imposte indirette, riescono però insufficienti per quelle fondate sull'estimo. La quintessenza pratica delle questioni concernenti l'imposta sull'entrata sta nelle stime arbitrarie, *questions of fact*, le quali, secondo il sistema fondamentale inglese, riguardano il *Selfgovernment*, conforme alle massime seguenti:

a) Ogni estimo che dipende da criterii arbitrarii è affidato esclusivamente ad impiegati comunali. È vero che la legislazione recente affida la semplice tassazione degli utili della proprietà fondiaria e dei fitti (Categoria A e B) agli ispettori delle imposte, ma conserva immutate per l'estimo sui redditi commerciali, industriali e su quelli dati dagli affari in genere (Categoria D), le commissioni secondarie dell'amministrazione provinciale.

b) Ogni reclamo, invece, viene deciso esclusivamente e definitivamente dalla commissione provinciale, ad esclusione degli impiegati dello Stato e delle autorità dello Stato stesso.

c) Le esecuzioni relative all'imposta spettano al tesoriere comunale, il quale può procedere personalmente all'oppignoramento ed alla vendita degli oggetti sequestrati. Nel caso in cui si tratti di abbattere le porte di magazzini o di aprire ripostigli, è necessaria una autorizzazione scritta da parte della commissione provinciale. Anche il diritto di esecuzione in materia d'imposte, spettante ai tesoriери comunali, è soggetto a sua volta alla decisione definitiva della commissione provinciale. Per l'arresto personale occorre un *writ of Habeas Corpus*.

Come nella procedura civile e penale, il controllo giuridico dell'amministrazione delle imposte dirette si integra con un'azione cumulativa dei commissarii dello Stato e delle autorità comunali del *Selfgovernment*. D'altro canto, l'esperienza dimostrò che i controlli giuridici troppo artificiosi rendono l'amministrazione pesante e dispendiosa. Si lamenta in particolar modo, per quanto riguarda l'estimo sugli utili commerciali, industriali e su quelli dati dagli affari in genere, la sconvenienza delle dichiarazioni intorno all'andamento degli affari richiesta dalle commissioni comunali. Ad onta dell'obbligo sancito con giuramento di mantenere il segreto d'ufficio, possono aver luogo gravi indiscrezioni; anche in Inghilterra l'uomo d'affari evita il più che può di mostrare i suoi libri e di svelare ai vicini la condizione in cui si trovano i suoi negozi. La legislazione ha cercato di porre un rimedio a questi inconvenienti con una procedura amministrativa, cui si può ricorrere con libera scelta nella forma seguente:

a) I contribuenti della Categoria D hanno facoltà di presentare il computo delicato degli utili dati dai loro affari in genere, anziché davanti alle autorità provinciali, davanti ai commissarii speciali dell'ufficio generale delle Gabelle (§ 93). Questa autorità tratta anzitutto, per iscritto, col contribuente secondo i documenti presentati (*affidavits*). Contro la sua decisione è ammesso il ricorso ad una pro-

cedura orale. I commissarii speciali fanno a questo scopo ogni anno viaggi circolari, nei quali essi (due o tre) decidono definitivamente sui reclami con una discussione orale fra il contribuente e l'impiegato finanziario.

b) È concesso inoltre ai contribuenti di intendersi coi commissarii speciali per stabilire d'accordo l'ammontare dell'imposta (*compounding*), facoltà di cui si suole fare largo uso nei grandi istituti commerciali e bancarii.

c) Per l'imposta sul reddito, il consiglio generale delle gabelle ha facoltà di "schiarire i dubbii sull'interpretazione della legge riguardante le imposte". Questi schiarimenti non sono, a dire il vero, obbligatorii per la commissione provinciale che deve decidere in modo definitivo, formano bensì una importante autorità anche per le commissioni provinciali, specialmente se sono favorevoli al contribuente. Perciò non si possono verificare inconvenienti rilevanti, in quanto la legge dell'imposta sul reddito, che deve esser votata ogni anno, presenta l'opportunità di ovviare le differenze nell'interpretazione mercè una dichiarazione legale. L'utilità di cotesto sistema consiste nella decisione pratica di molte questioni effettivamente tecniche riguardanti l'imposta.

Le leggi inglesi sull' "*income tax*". — Il celebre atto di Roberto Peel, Statuto del quinto e sesto anno del Regno di Vittoria, capo 35, in 190 articoli, è tuttora in vigore ad onta delle notevoli modificazioni seguite negli ultimi anni, in tutte le disposizioni più importanti, per cui si potrebbe desiderare anche su questa materia una nuova legge di unificazione [in parte votata nel 1894]. La successiva legge del sedicesimo e diciassettesimo anno del Regno di Vittoria, capo 34 (1853), è importante specialmente per l'estensione dell'imposta sul reddito all'Irlanda e per le norme esecutive che si resero perciò necessarie. Essa riguarda in particolare anche talune detrazioni nel computo dell'imposta sul reddito per le tasse sulle bonifiche, per i premi sull'assicurazione della vita, per debiti illiquidi ecc. Lo Statuto del ventitreesimo anno del Regno di Vittoria, capo 14, contiene alcune disposizioni sulla ripartizione delle imposte nei fondi molto piccoli. Lo Statuto del trentanovesimo anno del Regno di Vittoria, capo 16, conferma l'esenzione dall'imposta fino ad un reddito di 150 Ls., mentre fino ad un reddito di 400 Ls., si paga l'imposta solo su 250.

L'imposta sul reddito, in tal modo determinata, fu concessa primieramente per 3 anni soltanto; venne rinnovata per altri 3 anni in forza dello Statuto dell'ottavo anno del Regno di Vittoria, capo 4, e venne continuata più oltre, vistane la permanente necessità. Con lo Statuto del sedicesimo e diciassettesimo anno del Regno di Vittoria, capo 34, seguì una diminuzione da 7 *d.* a 6 *d.*; con un'altra legge successiva, a 5 *d.* per ogni lira sterlina. Ma la guerra contro la Russia richiese un aumento inaspettato, in virtù dello Statuto del diciot-

tesimo e diciannovesimo anno del Regno di Vittoria, capo 20. L'imposta sul reddito doveva servire propriamente — per compensare le diminuzioni che erano da aspettarsi — soltanto in modo precario, all'attuazione di certe riforme dell'imposta sulle dogane e sul dazio consumo — con che si presagiva dopo il ristabilimento dell'equilibrio delle finanze, la sua cessazione entro un dato termine di tempo. Ma intanto durante la guerra di Crimea essa venne aumentata del doppio, venne estesa cioè dalla quota minima di 150 Ls. a quella di 100 Ls. ed applicata contemporaneamente anche in Irlanda. Così continuò fino ad oggi, con lievi variazioni annuali determinate dalle diverse esigenze della pubblica finanza. Le recenti concessioni annuali sono diminuite di nuovo; secondo lo Statuto del ventiquattresimo e venticinquesimo anno del Regno di Vittoria, capo 20, a 9 d.; secondo lo Statuto del venticinquesimo e ventiseiesimo anno del Regno di Vittoria, capo 22, pure a 9 d.; secondo quello del ventiseiesimo e ventisettesimo anno del Regno di Vittoria, capo 22, di 7 d.; secondo quello del ventisettesimo e ventottesimo anno del Regno di Vittoria, capo 18, a 6 d. e via dicendo. La legge del 1880-81 (1) domanda 5 denari per lira sterlina cioè $2\frac{1}{2}$, per cento nelle Categorie *A*, *C*, *D*, *E*, la metà di questa quota sugli utili dei fitti in Inghilterra, il quarto sugli utili dei fitti in Scozia ed in Irlanda.

[Secondo l'ultima legge già citata del 31 luglio 1894, si devono pagare 8 *pence* per ogni 20 scellini nelle categorie *A*, *C*, *D*, *E*, e tre *pence* per ogni 20 scellini nella categoria *B* (2). Sono esenti le entrate inferiori a 160 Ls., e si detraggono 160 Ls. dalle rendite di 400 Ls. e 100 Ls. da quelle tra 400 e 500 Ls. La legge dà anche alcune disposizioni necessarie per il riparto della tassa sulle proprietà fondiarie dopo le ultime riforme agrarie, conferma le esenzioni a favore delle casse di risparmio ecc.].

§ 86.

A. 5. Diritto amministrativo dell'imposta sui fabbricati, delle "Assessed Taxes", dei dazii di consumo, della tassa sul bollo e delle tasse di successione.

Le imposte interne di cui ci rimane a parlare quanto al loro assetto giuridico seguono le massime delle imposte che abbiamo sin qui enumerate.

I. L'imposta sui fabbricati, imposta sulle case (*Inhabited Houses*)

(1) *Customs and Inland Revenue Act*, 1883. Statuto del quarantaseiesimo e quarantasettesimo anno del Regno di Vittoria, capo 14.

(2) [*Finance Act*, 1894, parte IV, sez. 33-38].

Tax), secondo le leggi vigenti grava sulle case abitate che danno una rendita di oltre 20 Ls., secondo lo Statuto del quattordicesimo e quindicesimo anno del Regno di Vittoria, capo 36. La legge, brevemente redatta, stabilisce la tassa di 9 denari per Ls. sul prodotto annuale, ed una tassa minore di 6 d. per le case nelle quali vengono esercitate industrie, traffici, o dove si vendono vino e liquori al minuto o che vengono date in affitto, avendo riguardo alle molteplici tasse da esse pagate. La percezione è affidata all'ufficio generale delle gabelle, " con tutti i poteri, le disposizioni, le norme, i regolamenti, le istruzioni, le esenzioni, le multe, le confische e le pene „ accordate dalle leggi precedenti del quarantottesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 55, Categoria B ecc. Secondo queste leggi, l'estimo è affidato alle commissioni provinciali, che hanno perciò un computista ed un *clerk*, nominati nelle località e nei distretti della *Land Tax*, e che nominano, a loro volta, gli *Assessors* ed i *Collectors*. Le norme riguardanti l'estimo sono contenute in numerose leggi; per le multe si seguono le massime consuete (1).

(1) Per la storia dell'imposta sui fabbricati v. BLACKSTONE, I, 325, 326. — In forza dello Statuto del tredicesimo e quattordicesimo anno del Regno di Carlo II. capo 10, era concessa alla Corona una rendita ereditaria di 2 s. per ogni fuoco in tutte le case che pagano l'imposta ecclesiastica e la tassa sui poveri. La legge del primo anno del Regno di Guglielmo e Maria, Statuto 1, capo 10, abolì questo fuocatico, come una " tassa che opprimeva gravemente i poveri. ecc. „, con dichiarazioni piuttosto ampollose. Ma già in forza dello Statuto del settimo anno del Regno di Guglielmo III, capo 18, venne imposta una nuova tassa di famiglia di 2 s., elevata più tardi a 3 s., con una tassa ulteriore su tutte le finestre che sorpassino in una casa il numero di 9. La tassa dava occasione a molti ricorsi (confronta, a mo' d'esempio, il *Report on the Duties on Windows and Houses. Parl. P.*, 1819, II, 221). In forza dello Statuto del terzo e quarto anno del Regno di Guglielmo IV, capo 19, la tassa sui fuochi (tassa di famiglia) venne più tardi abolita tenendo ferma però la tassa sulle finestre.

In forza dello Statuto del quattordicesimo e quindicesimo anno del Regno di Vittoria, capo 36, venne abolita anche la tassa sulle finestre, ed in suo luogo venne introdotta l'imposta attualmente vigente sulle case abitate (sui fabbricati).

[Le leggi che riguardano questa imposta sono le seguenti:

- 1802-03. 43 Giorgio III, c. 161;
- 1808. 48 id., c. 55, sez. 7;
- 1817. 57 id., c. 25, sez. 1, 2, 4;
- 1824. 5 Giorgio IV, c. 44, sez. 4;
- 1825. 6 id., c. 7, sez. 2, 3, 7;
- 1831-32. 2 e 3 Guglielmo IV, c. 113, sez. 3;
- 1834. 4 e 5 id., c. 19, sez. 3;
- 1851. 14 e 15 Vittoria, c. 36;
- 1867. 30 e 31 id., c. 90, sez. 25;
- 1868-69. 32 e 33 id., c. 67, sez. 45;
- 1871. 34 e 35 id., c. 103, sez. 31;
- 1878. 41 e 42 id. c. 15, sez. 13, 16;
- 1880. 43 e 44 id., c. 19;
- 1881. 44 e 45 id., c. 12, sez. 22, 24.

(Segue)

II. Le *Assessed Taxes* formano un gruppo misto di tasse, le quali vennero raccolte a poco a poco sotto questo nome per sottoporle ad un'amministrazione comune. Ne facevano parte, secondo la legge del sedicesimo e diciassettesimo anno del Regno di Vittoria, capo 90, oltre alla tassa sui fabbricati, le seguenti:

1) Una tassa sui servitori di sesso maschile, ad eccezione dei domestici nel più stretto senso, introdotta collo Statuto del diciannovesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 59. Collo Statuto del sedicesimo e diciassettesimo anno del Regno di Vittoria, capo 90. Categoria C, la tassa venne fissata a 1 Ls. 1 s.; per i servitori al di sotto dei 18 anni è ridotta alla metà (1).

[Negli anni successivi si contengono alcune norme relative negli atti generali sulle tasse interne che abbiamo sopra citati.

Per la storia della tassa si veda DOWELL, III, 204-217. Il numero delle case soggette a tributo ed il prodotto dell'imposta nel 1877-78 erano i seguenti:

Botteghe e magazzini a 6 denari per Ls.	n° 217.689	Ls. 10.862.447
Alberghi e bettole	„ 76.141	„ 4.696.653
Trattorie	„ 32.825	„ 786.894
Altre case d'affitto	„ 650.976	„ 35.486.781
Totale n° 977.631		Ls. 51.832.275

Pel 1890-91 si hanno i dati seguenti:

Alberghi e bettole	n° 249.944	Ls. 12.381.391
Birrerie	„ 85.590	„ 6.071.030
Trattorie	„ 31.185	„ 767.012
Alloggi mobiliati	„ 12.587	„ 723.901
Case d'abitazione	„ 878.169	„ 44.825.287
Totale n° 1.257.475		Ls. 64.768.571

Sono esenti le case di un reddito inferiore a 10 Ls.; si riduce l'imposta sulle case che rendono meno di 15 o meno di 20 Ls.; pagano un "diritto di statistica", insensibile le case della Corona e delle Ambasciate (161), gli ospitali, le scuole e le case di ricovero (24.190). Sono pure esenti le case, parti di case o magazzini usati pel commercio, secondo il 41 Vitt., c. 15, sez. 13. Coll'atto 53 Vitt., c. 8, la tassa venne ridotta a 4 denari per Ls. di reddito; a 6 denari per le botteghe e case non eccedenti un reddito di 60 Ls. l'anno, e di 2 e 3 denari per le botteghe e case d'un reddito fra 60 e 40 Ls. l'anno. Per cui, sopra un totale di 6.659.009 enti, d'un reddito di 137.767.181 Ls., pagano la tassa intera 1.257.475 enti per 64.768.571 Ls. — Nel 1883 la tassa produsse 1.787.966 Ls.; nel 1888. 1.917.614; nel 1892, 1,442.848].

(1) [La *Tax on Persons keeping male Servants* fu imposta la prima volta nel 1777 da lord North ad imitazione dell'Olanda. Pitt adottò nel 1785 una scala progressiva, e fu notevolmente accresciuta durante la guerra. Nel 1823 furono esonerate le persone di servizio addette al commercio, nel 1833 altre categorie. e nel 1834 ne furono esonerati i minori di 18 anni. La tassa venne notevolmente semplificata da Gladstone nel 1853, e dal 1873 al 1876 vi si aggiunsero nuove esenzioni. DOWELL, *op. cit.*, III, 246-251.

Nel 1876 il numero dei servitori tassati era di 264.960 per 193.720 Ls.; nel 1883, 182.882 per 137.162 Ls.; nel 1891-92, 190.325 per 143.088 Ls. — *Reports* citati, pag. 501].

2) Una tassa sulle carrozze e sui carri, graduata a seconda della loro grandezza e della quantità dei cavalli da tiro, da 10 scellini a 3 Ls. 10 s., Categoria D (1).

3) Una tassa sui cavalli e sui muli, dai cavalli da corsa in giù (3 Ls. 17 d.) fino ai *ponies* comuni (5 s. 3 d.) Categorie E, F (2).

4) Una tassa sui cani, di 12 s., ad eccezione dei cani della famiglia reale, dei cani da guardia e da pastori, Categoria G (3).

5) Una tassa sulla polvere di cipria, di 1 Ls., 3 s. 6 d. per ogni individuo incipriato, — fondata sull'uso di acconciare i servitori ed i cocchieri delle famiglie signorili con una parrucca speciale, Categoria I (4).

6) Una tassa sugli stemmi, di 2 Ls. 12 s. 9 d., per le persone che pagano la tassa più elevata sulle carrozze, di 13 scellini per le altre, Categoria K (5).

7) Una tassa sui mercanti di cavalli (6).

8) Una tassa sulle licenze di caccia ed una tassa per le concessioni inerenti al commercio della selvaggina (7).

(1) [*La Tax on Persons keeping Carriages* fu imposta da Pelham nel 1747, e riformata successivamente più volte, ma specialmente nel 1853 da Gladstone e nel 1869. La tassa diede nel 1873, 526.994 Ls., nel 1883, 554.850 Ls. — DOWELL, *op. cit.*, III, pag. 221-234. — Nel 1891-92, 512.093 licenze diedero 474.383 Ls.].

(2) [Sono veramente varie tasse: per cavalli, cavalli da razza ecc. La tassa sui cavalli fu imposta da Pitt nel 1784; nel 1821 ne furono esentati i cavalli per uso dell'agricoltura. Anche questa tassa fu riformata da Gladstone nel 1853, e nel 1874 venne abolita. Erano allora tassati 868.763 cavalli e muli per 456.101 Ls. — DOWELL, *op. cit.*

La tassa sui cavalli da corsa fu imposta nel 1784, e dopo vari mutamenti di sistema venne abrogata colle precedenti].

(3) [La tassa sui cani fu iniziata col *Dog Dent's bill* del 1796, che venne respinto; stabilita da Pitt, venne notevolmente semplificata negli ultimi anni. DOWELL, III, p. 293-304.

Nel 1883 colpiva 888.667 cani in Inghilterra e Scozia e 90.000 in Irlanda con un reddito di 333.250 e 32.321 Ls. — Nel 1890-91 (a 7 scellini e 6 denari l'uno) per 1.119.321 cani si hanno 419.834 Ls.; mancano i dati per l'Irlanda. — *Report*, 501. — Nel 1893 i cani sono tassati in 4 categorie: 15 sc. (95.012); a 2 Ls. e 2 sc. (103.620); 1 Ls. e 1 sc. (82.233); 15 sc. (281.534) per l'intero anno; 170 circa solo per una parte d'anno. — *Report*, *loc. cit.*].

(4) [Anche questa tassa, *on Persons wearing hair-powder*, fu proposta da Pitt, ed ebbe vivace opposizione da Fox. Col decadere dell'uso della cipria scemò anche la tassa. Nel 1855 vi erano appena 997 persone in Inghilterra e 46 in Scozia che la pagavano. Fu abolita nel 1867].

(5) [*La tassa on Armorial Bearings* fu imposta da Pitt, aumentata nel 1816 e riformata nel 1853 da Gladstone e nel 1867 da Lowe. — DOWELL, pag. 310-315.

Nel 1867 gittava 68.787 Ls.; nel 1873, 83.616 Ls.; nel 1883, 78.711 essendovi 17.881 persone che pagavano la tassa più elevata, 39.201 la seconda. — Nel 1891-92, 15.786 pagavano la prima e 39.960 la seconda per un totale di 75.348 Ls. — *Report*, 501].

(6) [Fu in vigore dal 1856 al 1857, poi venne abolita. — DOWELL, III, 264].

(7) [Più propriamente *on Sporting Licences* e *on Guns*, due tasse distinte, che comprendono caccia, pesca, ecc. Nel 1812 fu notevolmente estesa e riformata nel

La materia imponibile e le ragioni di esenzione sono determinate minutamente nelle norme annesse a queste disposizioni fondamentali. Nel 1869 l'elenco di queste tasse venne modificato collo Statuto del trentaduesimo e trentatreesimo anno del Regno di Vittoria, capo 14, che contiene le disposizioni seguenti: servitori maschi, 15 s.; veicoli 2 Ls. 2 s.; veicoli più leggieri a due cavalli, 15 s.; veicoli a un cavallo, 10 s.; cavalli e muli, 10 s. 5 d.; stemmi sugli equipaggi, 2 Ls. 2 s.; stemmi su altri oggetti, 1 Ls. 1 s.; brevetti industriali per il commercio dei cavalli, 12 Ls. 12 s. Vi si aggiunsero alcune norme (*rules*) minuziose per ben determinare gli oggetti sottoposti alla tassa. Contemporaneamente, all'antichissima forma della tassa sull'estimo (*Tax*), si sostituì la forma delle licenze (*licences*), con che l'imposta passò al sistema amministrativo delle *excises*.

La procedura era già regolata dalla legge fondamentale del quarantatreesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 99. Perciò l'autorità principale era rappresentata dalla commissione provinciale, richiedendosi per i commissarii un censo uguale a quello dei *Commissioners of Land Tax*. I commissarii nominano il loro segretario, e nominano pure gli assessori ed i collettori. I reclami vengono discussi in contraddittorio davanti alla commissione provinciale, le cui decisioni sono definitive, ove la legge non abbia riservato, in casi determinati, il ricorso ai tribunali sullo *status* presentato (1). La recentissima legislazione sulle imposte ha assestato gli avanzi di queste tasse sulla base della successiva *Excise*, di guisa che le *Assessed Taxes* sono ormai sparite, come tali, dagli elenchi dell'amministrazione delle imposte.

III. Il dazio urbano di consumo, " *Excise* ", (2), — comprende una

1841 e dall'atto di Hare del 1848. Nel 1883 furono introdotte le licenze di quindicina. Nel 1867 la tassa diede 162.422 Ls. pel Regno Unito; nel 1857, 192.450 Ls.; nel 1883, 167.731 per 60.028 licenze. — Nel 1891-92 le *Guns and Game Licences*, circa 750.000, diedero 275.000 Ls. — DOWELL, *op. cit.*, III, pagina 275-280].

Inoltre furono per qualche tempo in uso le tasse:

a) *On Persons possessing Silver plate* dal 1756 al 1777;

b) Tassa sulle domestiche dal 1785 al 1792:

c) Tassa sugli orologi dal 1797 al 1798, quasi subito abolita. — DOWELL, *op. cit.*, vol. III].

(1) Le numerose multe comminate dalla legge possono essere infitte dalla *Court of Exchequer*; le multe di 20 Ls. e più anche dai *Commissioners*, i quali hanno facoltà di diminuirle fino alla metà. In forza dello Statuto del cinquantesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 105, l'appello alla Commissione provinciale, il ricorso all'ufficio generale delle gabelle e l'azione civile sono regolati più strettamente. Prescrizioni particolareggiate sulla procedura relativa si trovano nelle leggi successive, corrispondentemente a quelle della nuova tassa sul reddito, la cui procedura si formava per lo appunto secondo questo modello in uso da molti anni. Una notevole semplificazione si ebbe colla legge del 1869, della quale dà notizia la relazione dell'ufficio generale delle gabelle, *Parl. P.*, 1870, XX, pag. 101 e seguenti.

(2) [L'origine del nome venne dall'Olanda e si adottò in Inghilterra ai tempi

serie di dazii di diversa specie, per la maggior parte sopra oggetti di consumo, i quali, nel corso di due secoli, si sono confusamente accumulati gli uni sugli altri, e, come nelle legislazioni dell'impero germanico, aumentarono a dismisura in forza dei crescenti bisogni finanziari e della facilità con cui potevano essere stabilite le imposte indirette. Nel corso delle guerre civili, questa tendenza prevalse dapprima spiccatamente nel Governo repubblicano; in seguito, il " sistema dei dazi urbani di consumo „ venne conservato dalla Restaurazione e sviluppato dal Governo Parlamentare in modo veramente oppressivo. Ma nella seconda metà del nostro secolo i danni di questo sistema nel campo economico-popolare furono così vivamente sentiti da condurre alla radicale semplificazione di questo sistema d'imposta. I miglioramenti materiali seguirono di pari passo con le semplificazioni del procedimento relativo.

Argomento di legislazione furono quindi innanzi le materie soggette alla tassa, la quota dell'imposta e il procedimento analogo nella sua maggiore larghezza. Le precedenti imposte più importanti sulla birra, sul sale, sulla carta, sui luppoli ed altre sono cadute dopo le recenti riforme (1). Articoli ancora importanti per la finanza rimangono lo spirito e l'orzo tallito, come pure la tassa sulle concessioni industriali per i fabbricatori di birra, i negozianti di vino, di thè, di tabacco ecc.; la tassa sulle carrozze da nolo, sulle strade ferrate, sulle licenze di caccia e sui cavalli da corsa. La riscossione delle tasse, molto semplificata, è circondata da una serie di sanzioni penali, le quali ammettono in taluni casi il ricorso ai tribunali, e riservano i diritti di visita indispensabili per l'esazione relativa (2).

L'*Excise* è veramente una tassa sugli oggetti di consumo nell'interno del paese, riscossa direttamente, in parte dai consumatori, più frequentemente però dal venditore al minuto nell'ultimo stadio della

[di Elisabetta, per ciò che veniva sottratta (*excised*) una parte delle bevande per il pagamento della tassa. Il sistema ha origine in una sovrana risoluzione del 28 marzo 1643. Nel 1649 troviamo un primo elenco molto lungo di derrate nazionali e straniere che pagavano l'*excise*. — DOWELL, *op. cit.*, II, 12-14. Altri elenchi si trovano ivi, pagg. 65, 75-80 ai tempi di Anna: 288, nel 1834, ecc.].

(1) [Per la storia della tassa sul sale, abolita nel 1825, vedi DOWELL, IV, pag. 8-6; per la tassa sui cereali abolita, dopo successive riduzioni, nel 1867, ivi, pag. 7-14; per la tassa sugli animali da macello e le carni, abolita nel 1846 e sulle carni di maiale nel 1859, ivi, 15, 16; per la tassa sul burro, il formaggio e le uova, solo in parte in vigore, ivi, 17-19; per la tassa sullo zucchero più volte abolita e ristabilita, e definitivamente abolita nel 1874 da Sir Stafford Northcote, ivi, 20-34; per la tassa sul pepe abolita nel 1866 da Gladstone, ivi, 35-37; per la tassa sugli aranci e i limoni, abolita nel 1860, ivi, 42, 43; per la tassa sull'olio d'oliva, abolita nel 1845, ivi, 44, 45; per la tassa sull'aceto, abolita nel 1844, ivi, 46, 49].

(2) [Per la storia di questa tassa vedasi BLACKSTONE, I, 319-324 e specialmente DOWELL, vol. IV; cfr. anche BASTABLE, *Public Finance*, dove si trovano importanti raffronti colle tasse somiglianti vigenti in Francia, in Germania e in Italia, pag. 447-488].

vendita. Il Lungo Parlamento impose per la prima volta nel 1643 questa tassa sui fabbricatori e sui venditori di birra, cervogia (*ale*), sidro (*cider* e *perry*), ed il Parlamento rivoluzionario di Oxford seguì questo esempio. Il Lungo Parlamento continuò ad applicare il dazio consumo sulla carne, sul vino, sul tabacco, sullo zucchero e sopra una quantità di altri articoli. Altrettanto fece la Restaurazione, sotto la quale una parte dei dazii urbani di consumo venne votata come entrata ereditaria della Corona. Malgrado la sua impopolarità, questo sistema si estese sempre più dopo la Rivoluzione. L'acquavite nelle distillerie, la manipolazione dell'orzo tallito nelle fabbriche di birra, l'aceto fabbricato all'interno, la carta e gli oggetti di cartonnaggio, il vetro, i mattoni, le candele, il sapone, lo zucchero fabbricato nell'interno del paese, le vetture e i carri a ruote di proprietà privata erano gli articoli principali, riguardo ai quali la tassa colpiva più direttamente le fonti della produzione. Per gli altri articoli si colpirono i venditori al minuto, sotto forma di licenza annuale soggetta ad una certa tassa, specialmente i rigattieri, i noleggiatori di cavalli, i venditori di birra, i negozianti di caffè, tè, tabacco, selvaggina, acquavite e vino. Effettivamente in questo elenco era compresa anche la tassa sul sale, e vi venne più tardi compresa la tassa sulle vetture da nolo.

Il Governo Parlamentare del secolo decimottavo, nell'interesse della classe dirigente, estese il dazio urbano di consumo a 28 articoli. Anche dopo che questi articoli vennero ridotti nel 1834 a dodici soltanto, si contavano ben 588.000 industriali nel Regno Unito, che erano soggetti, per l'esercizio delle loro industrie, ad una visita periodica degli impiegati del dazio urbano di consumo ed a numerose angherie a ciò connesse. Gli industriali soggetti alla visita erano divisi in cinque classi di persone: 1) Persone visitate per la determinazione delle tasse in aumento, quali i preparatori di orzo tallito, i fabbricatori di sapone ecc. 2) Persone, le cui concessioni vengono tassate secondo l'entità degli affari, quali i fabbricatori di birra ed altri. 3) Gli osti, i birrai ed altri, i quali spacciano articoli soggetti al dazio urbano di consumo. 4) I negozianti al minuto di articoli per i quali sono da pagarsi dazii. 5) Per ragioni di controllo, anche certe industrie speciali che di per sè stesse non sono soggette al dazio. Le spese di queste visite venivano computate ogni anno per la sola Inghilterra a 533.502 Ls. Verso l'epoca del *Bill* di Riforma cominciò una viva agitazione legittima contro questo stravagante sistema che venne a poco a poco radicalmente modificato:

1) Si abolì per la prima la tassa sul sale, nel 1825. Questa tassa, certo tra le più impopolari, era durata nel secolo decimottavo come imposta in genere e come dazio urbano di consumo (1).

(1) Statuto del quinto anno del Regno di Giorgio IV, capo 65, e cfr. anche lo Statuto dell'anno successivo, cap. 105.

2) La tassa sulla birra venne abolita nel 1830, sebbene rendesse la somma di 3.100.000 Ls. ed il dazio sui luppoli nel 1862. [Nel corso dei tempi la birra era stata tassata in varie maniere; si era tassata la birra, ovvero l'orzo e il luppolo dai quali si trae, si erano richieste licenze ai venditori delle materie prime o della birra, all'ingrosso o al minuto. La tassa sulla birra era stata abolita dall'amministrazione Wellington nel 1830; quella sul luppolo commutata nel 1862 da Gladstone con una maggior tassa di licenza. La tassa sull'orzo era argomento di perpetui lamenti degli agricoltori, quella sulla licenza dei birrai, per cui nel 1882 fu imposta di nuovo la tassa sulla birra, che diede quell'anno circa 8.500.000 Ls. (1)].

3) La tassa sulle stoffe di cotone stampate fu abolita nell'anno 1831, quantunque allora producesse 2.124.000 Ls. (2). In seguito fu abolita la tassa sulle candele nel 1832 (3), sui mattoni nel 1833 (4), sull'amido nel 1834 (5), la tassa sulle vendite all'incanto (6) e quella sul vetro (7) nel 1845.

4) [La tassa sulle pietre e le bottiglie di terra, imposta nel 1695, revocata nel 1698, di nuovo imposta da Vansittart nel 1812, venne abolita nel 1834 (8)].

5) [La tassa sui cuoi e le pelli, proposta nel 1694, fu approvata nel 1697 per tre anni, e poi più durevolmente nel 1710. Nel

(1) [44 e 45 Vitt., c. 12, sez. 3-6, 14, 15. Per le leggi precedenti si veda l'indice degli Statuti a pag. 430-434, e DOWELL, II, 24-26, 29, 31, 34, 75, 82, 171, 243, 277, 387, 371, 390 e IV, 147-160].

(2) [11 e 12 Gugl. III, c. 10; 10 Anna, c. 19; 7 Giorgio I, Statuto 1, c. 7; 9 Giorgio II, c. 4; 14 Giorgio III, c. 72; 24 Giorgio III, c. 40; 43 id., c. 69. — La tassa venne introdotta nel 1712 e severamente biasimata, specie da Poulett Thompson, come contraria allo sviluppo industriale dell'Inghilterra, dove, infatti, l'industria cotoniera prese un enorme sviluppo dopo l'abolizione della tassa. — DOWELL, IV, pag. 343-350].

(3) [8 Anna, c. 9; 9 id., c. 21, 3, 7; 10 id., c. 26; 24 Giorgio III, c. 36. — Introdotta nel 1710, la tassa era stata severamente criticata da Adamo Smith, e fu abolita da P. Althorp].

(4) [La tassa sui mattoni fu istituita nel 1784, estesa alle pietre nel 1794 ed abolita sui primi nel 1850, sulle seconde nel 1831 — 2-3 Vitt., c. 24; 13 e 14 Vitt., c. 9. — DOWELL, c. 394-397].

(5) [12 Anna, 2, c. 9, sez. 7; 4 e 5 Guglielmo IV, c. 77. — La tassa sull'amido durò dal 1712 al 1834; quando fu abolita produceva in Inghilterra e Scozia un reddito netto di 90.053. — Statuto 4 e 5, Gugl. IV, c. 77. — DOWELL, IV, 363-364].

(6) [La tassa sulle vendite all'incanto venne abolita nel 1854].

(7) [Introdotta nel 1695 si mostrò rovinosa per le manifatture di vetro, sorte in Inghilterra sin dal 1439, e fu abrogata nel 1699. Nel 1745 Pelham la impose di nuovo e fu aumentata notevolmente da Pitt nel 1794 e da Vansittart nel 1812. Si disse che "nessuna tassa aveva meritato maggiori censure", venne ridotta nel 1835 ed abrogata da Pitt nel 1845].

(8) [6 e 7 Gugl. III, c. 18; 9 e 10 id., c. 45; 52 Giorgio III, c. 139; 57 id., c. 119; 4 e 5 Gugl. IV, c. 76. — DOWELL, IV, 313-315].

[1712 Vansittart la raddoppiò quando già era una tassa di protezione. Fu ridotta nel 1822 e abolita nel 1830 (1)].

6) [La tassa sui dadi e le carte da giuoco venne imposta da Carlo I e definitivamente nel 1711; venne aumentata nel 1801, nel 1804 e di nuovo nel 1826. La tassa sui dadi fu abolita nel 1862 e quella sulle carte da giuoco notevolmente ridotta. Nel 1892 diede un prodotto di 19.088 Ls. come tassa di bollo, dove se ne riparlerà] (2).

7) [La tassa sul sapone, imposta nel 1712, fu ridotta nel 1833 da Althorp e abolita nel 1853 da Gladstone. Nel 1852 aveva dato 1.126.046 Ls. Nel 1870 fu pure abolita una tassa sulle fabbriche di sapone istituita nel 1784] (3).

8) La tassa sulla carta fu abolita nel 1861. — [Era stata istituita nel 1712 per scopo essenzialmente di protezione. Pitt la raddoppiò nel 1801, ma subito fu fatta segno a vive censure, e una Commissione d'inchiesta ne mostrò gl'inconvenienti. Nel 1860 Gladstone ne propose l'abolizione e dopo una celebre discussione, la proposta di legge fu respinta dai Lordi. Nel 1861 la tassa fu definitivamente abolita (4). Nel 1870 fu abolita la tassa di licenza sui fabbricanti di carta, introdotta nel 1784 (5).

[Analoga a questa era la tassa sui giornali, la cui storia si connette a quella della libertà della stampa di cui fu considerata come freno. Fu introdotta nel 1712, notevolmente aumentata da Pitt nel 1789 ed abrogata nel 1855, dopo lunghe e vivaci battaglie parlamentari (6). Vi si connetteva pure la tassa sugli annunci nei giornali, che durò quasi quanto la precedente dal 1712 al 1853] (7).

9) [La tassa sui medicinali fu imposta nel 1783 e abolita nel 1877, specie in sèguito all'epidemia colerica che vinse le ultime obiezioni; ora si chiede soltanto una moderata tassa di licenza] (8).

(1) [9 Anna, c. 11; 10 id., c. 26; 52 Giorgio III, c. 94; 52 Giorgio III, c. 94; 11 Giorgio IV, e 1 Gugl. IV, c. 16. — DOWELL, IV, 322-325].

(2) [9 Anna, c. 23, sez. 40-43; 10 Anna o. 19, sez. 167; 9 Giorgio IV, c. 18; 25 e 26 Vittoria, c. 22. — DOWELL, *ivi*, pag. 325-327].

(3) [10 Anna, c. 19; 12 Anna, c. 2; 22 Giorgio III, c. 68, sez. 13; 56 id., c. 44; 7 Gio. IV, c. 53, sez. 4; 3 e 4 Guglielmo IV, c. 16; 3 e 4 Vittoria, c. 49; 33 e 34 id., c. 32, sez. 3. — DOWELL, pag. 331-334].

(4) [10 Anna, c. 19, 12 Anna, c. 9; 41 Giorgio III, c. 8; 2 e 3 Vitt., c. 23; 24 e 25 id., c. 20, sez. 4; 33 e 34 id., c. 32. — DOWELL, pag. 335-342].

(5) [33 e 34 Vitt., c. 32].

(6) [10 Anna, c. 19; 30 Gior. II, c. 19; 16 Giorgio III, c. 34; 44 id., c. 98; 29 id., c. 50; 55 id., c. 185; 6 Giorgio IV, c. 119; 6 e 7 Guglielmo IV, c. 76; 16 e 17 Vittoria c. 63. — DOWELL, pag. 351-357].

(7) [30 Giorgio II, c. 19; 29 Giorgio III, c. 50; 55 Gior. III, c. 185; 3 e 4 Guglielmo IV, c. 76; 6 e 7 id., c. 76; 16 e 17 Vitt., c. 63, sez. 5. — DOWELL, pag. 361-362].

(8) [23 Giorgio III, c. 62; 25 id., c. 79; 42 id., c. 56; 44 id., c. 98; 52 id., c. 150; 55 id., c. 184, sez. 54; 3 e 4 Guglielmo IV, c. 57, sez. 20; 38 e 39 Vitt., c. 23, sez. 8. — DOWELL, pag. 368-372].

10) [La tassa sui lavori in argento, colle licenze relative, imposta nel 1730, fu commutata in una tassa di licenza nel 1858, e successivamente modificata ed estesa ad altre industrie affini (1). Anche questa tassa venne abolita nel 1891].

11) [La tassa sui cappelli durò dal 1784 al 1811 ed aveva essenzialmente scopo di protezione] (2).

12) [La tassa sui guanti durò dal 1788 al 1794] (3).

13) [La tassa su oggetti di *toilette*, profumi, pomate, polveri ecc., durò dal 1786 al 1800] (4).

14) [Le tasse su varie materie prime, cotone, lana, seta, ferro, indaco, carbone sono state tutte abolite nel nostro secolo] (5).

Altre voci molto importanti dei dazii urbani di consumo sparirono pel fatto, che il thè, il caffè, il cacao, gli spiriti provenienti dall'estero, il tabacco ed il vino, dall'amministrazione dei dazii di consumo vennero trasferiti all'amministrazione doganale. Il che spiega come le entrate dei dazii di consumo, che nel 1822 erano salite alla cifra ingente di 31.190.948 Ls., secondo il resoconto finanziario dell'anno 1864 erano discese ad un prodotto lordo di 19.082.989 Ls.

In ragione dell'importanza del reddito finanziario, gli articoli allora esistenti si ordinavano come segue:

1) Spiriti, con un prodotto lordo di 10.133.355 Ls., nella Gran Bretagna e nell'Irlanda; la tassa importava circa il quadruplo del loro valore. Il consumo era così diverso, che, a mo' d'esempio, nel 1841, in Inghilterra si bevette mezzo gallone per testa, in Iscozia più di 2 e $\frac{1}{4}$; mentre in Irlanda le Società di temperanza avevano ridotto il consumo da 1,52 a 0,80 galloni (6).

(1) [6 Giorgio I, c. 2; 12 Giorgio II, c. 26, sez. 9; 38 id., c. 31; 32 id., c. 24; 55 id., c. 30; 8 e 9 Vitt., c. 15; 33 e 34 Vitt., c. 32. — DOWELL, pag. 373-388].

(2) [Oltre a molti atti che risalgono sino a Edoardo IV, vedasi 51 Giorgio III, c. 60 e 70; 10 id., c. 43. — DOWELL, pag. 398-405].

(3) [25 Giorgio III, c. 10, ivi, 406].

(4) [26 Giorgio III, c. 49; 40 id., c. 69, ivi, 407].

(5) [Vedi in genere DOWELL, IV, pag. 409-470, che dà la storia di ciascuno. — È interessante conoscere il prodotto di alcune di queste varie tasse in due epoche importanti:

	1793	1815
Candele	256.000	354.350
Cuoi e pelli	281.000	698.342
Sapone	403.000	747.759
Carta	83.000	476.019
Cotoni stampati	265.000	388.086
Giornali	140.000	383.000
Amido	90.000	41.000
Vetri	183.000	424.787
Mattoni e tegole	128.000	269.121

DOWELL, op. cit., pag. 470].

(6) [Nel 1891-92 furono distillati nel Regno Unito 46.238.771 galloni di spirito, in 167 distillerie, 128 delle quali in Scozia. Si adoperarono per ciò 994.366 *quarters*

2) Il dazio sull'orzo tallito (che, nel 1864, diede un prodotto di 6.306.957 Ls.) esisteva ancora ai tempi di Blackstone come un'instabile tassa annuale; venne consolidato in forza dello Statuto del terzo anno del Regno di Giorgio IV, capo 18, indi perpetuato ed emendato da numerose leggi speciali (1).

3) Certe concessioni industriali (*Licenses*), che nel 1864 diedero un prodotto di 1.862.193 Ls., sono soggette ad un dazio interno principalmente allo scopo di vietare a talune persone, sospette di frodare la tassa, l'esercizio delle relative industrie, specialmente i fabbricatori di birra, i distillatori, i venditori di birra e di acquavite al minuto, i negozianti di vino e gli osti, i negozianti di thè e di caffè, i negozianti e i fabbricatori di tabacco, i fabbricatori di aceto, di sapone e i venditori all'incanto.

4) La tassa interna sulle strade ferrate nel 1864 diede un prodotto di 403.625 Ls.; essa ammonta al 5 per cento sul prezzo del trasporto dei passeggeri.

5) La tassa sulle patenti di caccia, che nel 1864 dava un'entrata di 135.462 Ls.

6) La tassa sulle vetture da nolo, che dà un prodotto di

[di orzo, 1.208.953 di grano, 292.500 quintali di melassa, 101.467 di riso, 16.730 di zucchero, 15.135 di saccarina.

Nel 1892 si consumarono nel Regno Unito 31.469.392 galloni di spirito, 0.832 per abitanti, aumento notevole quando si pensi, che dal 1881 al 1889 si era avuta una continua diminuzione. Oltre allo spirito prodotto nel Regno, ne furono importati 871.323 galloni, ma se ne esportarono 3.810.325].

(1) [Nel 1892 furono tassati nel Regno Unito 82.201.161 barili di birra, con un reddito di 9.851.822 Ls. Colla sez. 13 dell'atto del cinquantatreesimo anno del Regno di Vittoria, c. 8, venne deferita al *Local Taxation Account* una tassa di 3 denari per barile, che diede un reddito, detratto dal totale precedente, di 394.073.

[Le licenze accordate nel 1891-92 furono 5580 a 9 sc. e 15.175 a 4 sc., totale 20.705, e si ebbe un reddito di 5525 Ls. Il numero delle persone che hanno licenza di fabbricare birra per usi domestici scema sempre. Nel 1890-91 era di 23.424. Furono esportati 32.201.167 barili di birra tassati, 567.615 in *drawback*, e 31.631.552 consumati nell'interno del Regno. Si importarono 38.265 barili di birra.

[È molto notevole la variazione dei consumi, che, al pari delle precedenti notizie, togliamo dal *Report* citato, *Parl. Pap.*, 1892, vol. XXVII: dando la cifra media del consumo per abitante, sufficiente a procurarne un'idea:

	1852	1862	1872	1882	1891
Spiriti inglesi	0.918	0.644	0.843	0.811	0.813
Spiriti esteri e coloniali	0.177	0.177	0.283	0.236	0.221
Vini esteri	0.231	0.334	0.526	0.407	0.390
Birra	0.610	0.661	0.884	0.768	0.837
The	1.993	2.694	4.005	4.685	5.353
Caffè	1.774	1.178	0.970	0.887	0.757
Cioccolato	0.121	0.124	0.244	0.339	0.571

128.589 Ls. e la tassa sugli *Hackney Carriages*, con un'entrata di 98.289 Ls.

7) La tassa sui cavalli da corsa, *Race horses*, dava un prodotto di 7288 Ls.

8) La tassa sulla cicoria dava un provento di 7210 Ls.

9) Il dazio sullo zucchero fabbricato all'interno del paese dava un annuale prodotto lordo di 8 s. 4 $\frac{1}{2}$ d. (!), riscosso soltanto avuto riguardo ai dazii sullo zucchero.

La raccolta delle leggi recava ogni anno in questa materia numerosi emendamenti: oltre a ciò i singoli articoli furono argomento di molte leggi speciali (1).

Pregevoli notizie su questa vasta materia si trovano nella relazione generale presentata dall'Ufficio generale delle Gabelle per le tasse interne, pel periodo che corre dal 1856 al 1869 (2). In questo rapporto è esposto in modo particolareggiato, non solo lo sviluppo della legislazione dell'ultima generazione e l'andamento dell'amministrazione, ma viene completato in punti molto importanti anche il

(1) [Le leggi principali che mutarono l'ordinamento di queste tasse negli ultimi anni furono le seguenti:

Spiriti. — Sopratassa di 6 denari per gallone coll'atto 53 Vitt., c. 8.

Birra. 1886. — Riduzione da 6 a 4 scellini della tassa sui fabbricatori di birra per uso domestico, atto 48 e 49 Vitt. c. 51, del 6 agosto 1885.

1888. — Atto 52 Vitt., c. 7, sez. 8, che valuta il mosto per birra alla gravità specifica di 1.055° anzichè di 1.057°.

Licenze. — 1884. — Introduzione di speciali licenze di caccia per 15 giorni al più coll'atto 46 Vitt., c. 10, per una lira sterlina.

1885. — I carri Hackney a due e quattro ruote vennero tassati uniformemente a 15 sc. l'anno: si accordarono licenze per l'uso dei carri ordinari o Hackney dal 1° ottobre al 31 dicembre verso pagamento di metà della tassa annuale, coll'atto del 3 luglio 1884, 48 e 47 Vitt., c. 51.

1887. — Esenzione del pagamento di altra licenza a favore dei proprietari di case che hanno un reddito annuo minore di 8 Ls., 49 Vitt., c. 18.

1889. — Tassa sui carri riveduta coll'atto 51 Vitt., c. 8; l'atto 51 e 52 Vitt., c. 33, ridusse la tassa a 2 Ls. l'anno.

1890. — Licenza ai fabbricatori di aceto ridotta a 1 Ls. l'anno, atto 52 Vitt., c. 7, sez. 4.

Caffè. — Un nuovo dazio di mezzo penny per ciascun quarter di misture o succedanei di caffè venne introdotto coll'atto 45 e 46 Vitt., c. 1.

Ferrovie. — Dal 1° ottobre 1883 l'imposta sulle ferrovie fu ridotta a 2 Ls. % sul traffico del distretto metropolitano ed a 5 Ls. % sul rimanente, 46 e 47 Vitt., c. 1.

Procedura. Dal 1° aprile 1890 la procedura per le licenze sovraccennate fu sottoposta alle tasse locali, coll'atto 52 e 53 Vitt., c. 50, insieme ad una parte delle tasse sulla birra e sugli spiriti, cioè 3 denari per barile di birra, e 6 denari per gallone d. spirito, 53 Vitt., c. 8].

(2) *Parl. P.*, vol. XX, da pag. 198 a 376.

[Nel 1891-92 il reddito di tutte le tasse comprese sotto il titolo di *excise* fu di Ls. 25.717.425, con un aumento di Ls. 993.508 sull'anno precedente dovuto principalmente all'aumento di 6 denari per gallone di spirito pagati all'ufficio delle tasse locali per effetto dell'atto 53 Vitt., cap. 6, sez. 7. — Stimo utile rias-

materiale storico per i singoli gruppi di imposte (1). In una seconda relazione (2) troviamo una serie di compendii importanti. Dopo che è avvenuta una semplificazione radicale, in sèguito all'abolizione di più centinaia di antichi Statuti, fu possibile raccogliere in un *Customs and Inland Revenue Act*, gli emendamenti stimati necessari anno per anno per la legislazione doganale antica e nuova, con che viene sempre tenuta in evidenza la legislazione doganale e quella sulle imposte.

L'Amministrazione di tutti i dazii di consumo venne riunita, in forza dello Statuto del dodicesimo e tredicesimo anno del Regno di Vittoria, capo 1, con gli *Stamps and Taxes*, nel presente ufficio generale delle Gabelle. Le prescrizioni sulla procedura riguardante le visite e le pene furono unificate in 130 articoli collo Statuto del settimo ed ottavo anno del Regno di Giorgio IV, capo 52. Le visite domiciliari possono essere ordinate, previa deposizione con giuramento, da un impiegato delle gabelle, da un giudice di pace od anche dall'ufficio generale. Contro i giudici di pace è ammesso appello alle Corti trimestrali. Dai *Commissioners* era pure ammesso

[sumere le cifre che danno il prodotto complessivo di queste tasse in tre anni diversi dell'ultimo decennio per l'anno terminante il 31 marzo:

	1883	1888	1892
Birra (Regno Unito)	8.400.368	8.711.533	9.457.749
Spirito (R. U.)	14.211.490	13.028,204	15.691.631
Cicoria (Ingh.)	1.744	1.744	1.630
Caffè e succ. (R. U.)	6.844	2.857	2.486
Tabacco, tassa interna	—	160	1
<i>Charges on deliv.</i>	—	3.775	4.275
Tasse ferroviarie (Ingh. e Sc.)	810.467	314.993	324.984
Licenze pel Regno Unito	67.256	43,171	42.399
Licenze varie (R. U.)	3.487.149	3.519.083	190.270
Totale	26.984.818	25.625.520	25.715.425

Per l'ultimo anno si devono aggiungere le quote rilasciate per le tasse locali, *Local Taxation Account*

Licenze (Ingh. e Sc.)	3.385.100
Birra (R. U.)	394.073
Spiriti (R. U.)	786.567

 Ls. 4.565.740

Cfr. *Report*, 1892. *Appendix*, p. IV, V].

(1) Specialmente per le *Excise*, da pag. 11 a 70; per la tassa sul bollo, da pag. 71 a 93; per la tassa di successione, da pag. 94 a 100; per le imposte dirette, da pag. 104 a 114; si vedano per la storia della *Land Tax* le aggiunte, da pag. 103 a 116. L'*Appendix* contiene molte altre indicazioni speciali.

(2) Pag. 377 a 597.

appello ad una speciale *Commission of Appeal*, cui fu sostituita (1) la *Court of Exchequer*. Altre disposizioni (prescindendo dall'orzo tal-lito, dagli spiriti ecc.), contiene lo Statuto del sedicesimo e diciassettesimo anno del Regno di Vittoria, capo 61. Collo Statuto del ventottesimo e ventinovesimo anno del Regno di Vittoria, capo 96, § 25, è disposto che, contro le decisioni sommarie dei giudici di pace o dei *Commissioners*, entrambe le parti, secondo lo Statuto del quarto e quinto anno del Regno di Guglielmo IV, capo 51, § 27, hanno il diritto di appellarsi alla *Court of Exchequer*, purchè l'argomento, che è causa della controversia, superi le 50 Ls.

IV. La Tassa di bollo, "*Stamp Tax*", — [Dopo varii tentativi ed esperimenti, la tassa di bollo venne imposta in Inghilterra nel 1757 ed estesa alle colonie d'America collo *Stamp Act* del 1765, che suscitò tali opposizioni e proteste, da costringere il Parlamento a revocarlo poco appresso. Lord North nel 1776 aumentò notevolmente la tassa in Inghilterra per guisa da ritrarne 730.000 Ls. Essa venne di nuovo aumentata da Pitt, nel 1796, nel 1797 e nel 1801. Nel 1808 Spencer Percival applicò a questa tassa una scala *ad valorem* per guisa da ritrarne un aumento di 200.000 Ls. (2). Nuovi e notevoli aumenti si ebbero nel 1815, con una legge che unificò le precedenti sulla materia (3).

Nel 1824 furono aboliti i diritti di bollo sulle procedure legali, che erano stati molte volte biasimati come una aperta violazione delle *Magna Charta*: "*nulli vendemus rectum aut justitiam*". La proposta fu fatta da J. Smitt ed accettata dal Governo; il reddito del bollo scemò di 200.000 Ls. (4). Varii diritti di bollo furono ridotti nel 1848 e nel 1871; nondimeno nel 1883 gli *Stamps Duties* rendevano 3.920.000 Ls.].

Tutti i documenti soggetti al bollo, sono indicati molto accuratamente in una tariffa alfabetica con numerose esenzioni. Le spese di bollo sono in parte tuttora molto elevate, a mo' d'esempio, per l'ammissione all'avvocatura, 50 Ls., pel posto di procuratore, da 25 ad 80 Ls., pel diploma di nobiltà dal barone al duca, da 100 a 350 Ls.; furono invece abolite, come già le tasse giudiziarie, tutte le tasse di bollo per le concessioni governative e per i benefici ecclesiastici. Il *Management Act* tratta in ispecialità del commercio dei bolli, del compenso per i bolli messi fuori d'uso, ecc. Le massime direttive della esazione della tassa sul bollo sono le seguenti:

La percezione della tassa sul bollo è anzitutto assicurata in virtù della massima giuridica che nega valore ai documenti privi di

(1) Statuto del quarto e quinto anno del Regno di Vittoria, capo 20, § 26.

(2) [*Taxes Consolidation Act*, 48 Giorgio III, c. 55; *Stamps*, c. 149].

(3) [*Consolidation Act*, 58 Giorgio III, c. 30, *tobacco and excise licenses*; c. 184, *probate, legacy, property insured against fire or sea risk*; c. 185, *advertisements, almanacs, newspapers, plate, stage coaches*].

(4) [DOWELL, II, p. 265, 266; 5 Giorgio IV, c. 41].

bollo. Questa massima ha fondamento sin dall'origine sulla consuetudine dei tribunali ed è attenuata dalla recente interpretazione, per cui in caso di frode tra privati che determini l'annullamento di un contratto per questo titolo è ammessa una querela giudiziaria *ex dolo*.

La sanzione penale si fonda sopra una serie di grosse multe, per lo più molto elevate, per l'omissione dei bolli. Le denunce seguono in nome dell'*Attorney General*. Le pene per la contraffazione dei bolli vanno da 5 anni fino al carcere a vita.

Il sistema delle denunce rendeva opportuno, per l'inoppugnabilità della maggior parte dei casi penali riguardanti il bollo, un procedimento sommario. Le pene inferiori a 20 Ls. sono quindi di competenza dei giudici di pace. In Londra il concentramento ha condotto anche per questo ad una giurisdizione dell'ufficio generale delle gabelle. Secondo lo statuto del ventottesimo e ventinovesimo anno del regno di Vittoria, capo 96, § 25, l'appello dei giudici di pace e dell'ufficio delle gabelle ha luogo soltanto alla *Court of Exchequer*, se l'argomento della controversia supera 50 Ls. La decisione normale di tutti i casi più importanti (che, nella disposizione delle leggi sul bollo, si riducono di frequente a somme molto elevate) affidata ai tribunali, parve sufficiente a garantire la riscossione legale sul bollo (1).

[La materia venne unificata e riordinata completamente con due leggi recenti: lo *Stamp Duties Management Act* e lo *Stamp Act*, ambedue del 21 luglio 1891 (2) dei quali è necessario dare notizia.

La prima legge si applica a tutte le specie di bollo. Essa determina il modo di percepire le tasse, la vendita dei bolli con le pene relative e le norme per la concessione delle licenze, le indennità per bolli guasti o non usati. Determina quali reati in materia di bollo sono considerati e puniti come *felonies*, e con disposizioni molto minute e precise adopera a prevenire le frodi. L'atto contiene altre disposizioni secondarie sulla concessione della licenza, sulle multe, sulla procedura e sui poteri dei commissari. Segue infine una nota di 15 leggi su questo argomento, che rimangono in tutto o in parte abrogate da questo atto (3).

(1) [Lo Statuto del 1870 è abrogato per intero. Cfr. anche CHITTY, *Statutes*, vol. V, tit. *Stamps*].

(2) [54 e 55 Vitt., c. 38; id. 39. LELY, *Statute Law*, 1891, pag. 184-258].

(3) [La storia della tassa di bollo è esposta in BLACKSTONE, I, 324, 325. Il DOWELL tratta di questa tassa in capitali speciali, e precisamente a suo avviso si distinguono: 1) Tasse per particolari professioni e affari, avvocati, procuratori, ricevute di banchieri, ecc. Vol. III, pag. 20-69; 2) Tasse sulla devoluzione delle proprietà per causa di morte, ivi, 138-155 (di cui si parla in appresso); 3) Tasse sul trasferimento della proprietà all'asta, abolita da Peel nel 1845 dopo severe condanne, ivi, 156-158; 4) Tasse sulla proprietà assicurata contro l'incendio ed i rischi marittimi, ivi, 159-167; 5) Tasse di bollo propriamente dette, ivi, 321-347].

L'origine della tassa di bollo si fa risalire allo Statuto del quinto e sesto anno del Regno di Guglielmo e Maria, capo 21, per i documenti su pergamena e

[Lo *Stamp Act* è molto più importante, componendosi di 125 sezioni o articoli e di numerose tabelle che riflettono tutte le materie. Si

per gli atti contrattuali e testamentari, per le nomine ufficiali ed il conferimento di certe dignità. Oltre ai documenti scritti, il bollo si estendeva anche ai giornali, alle carte di giuoco e ai dadi (Statuto del nono anno del Regno di Giorgio IV, capo 18), ai calendari (abolito in forza dello Statuto del quarto e quinto anno del Regno di Guglielmo IV, capo 57), ed a molteplici concessioni industriali, che si tassavano sotto forma di bollo. Si cercava di giustificare tale estensione della tassa sul bollo col vantaggio che viene procurato dal bollo medesimo, per cui rimane accertata l'autenticità dei documenti e ne rimane impedita la contraffazione. La legge sul bollo, con le numerose leggi relative, unificate dallo Statuto del cinquantacinquesimo anno del Regno di Giorgio III, capi 184 e 185, con una tariffa circostanziata sui bolli, rimase fino al 1870 il fondamento di questa tassa. Alle contraffazioni dei bolli era comminata in questa legge (art. 7) anche la pena di morte. Ogni annata successiva della raccolta delle leggi contiene numerose variazioni e modificazioni della tariffa dei bolli. Grandi modificazioni vennero introdotte per gli affari minori, specialmente dallo Statuto del tredicesimo e quattordicesimo anno del Regno di Vittoria, capo 97. In forza dello Statuto del sedicesimo e diciassettesimo anno del Regno di Vittoria, capo 59, il bollo sulle quietanze da 2 Ls. in su venne applicato uniformemente in ragione di un *penny*; in forza dello Statuto del sedicesimo e diciassettesimo anno del Regno di Vittoria, capo 63 e 71, venne abolita la tassa sugli avvisi e manifesti (*Advertisements*) pubblici. Per i giornali la marca postale sostituì il bollo sul giornale, in seguito allo Statuto del diciottesimo e diciannovesimo anno del Regno di Vittoria, capo 27. Le tasse sui noleggiatori di cavalli vennero trasferite, in forza dello Statuto del sesto e settimo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 45, dall'ufficio del bollo all'ufficio delle gabelle; in generale, il limite tra l'amministrazione del bollo e quella delle gabelle all'interno è sempre molto elastico; confronta, ad esempio, gli Statuti del ventisettesimo e ventottesimo anno del Regno di Vittoria, capo 51: del trentesimo e trentunesimo anno del Regno di Vittoria, capo 90.

[Coll'atto 52 Vitt., c. 7, fu modificata la tassa sui contratti di trasferimento della proprietà. Coll'atto del 53 Vitt., c. 8 venne abolita la tassa *on Gold and Silver Plate*, dal 1° maggio 1890. Con atto 46 e 47 Vitt., c. 55 del 1884 la tassa sulle ricevute per pagamento di somme non eccedenti 10 Ls. venne ridotta a 3 denari. Con atto del 1886, 48 e 49 Vitt., c. 51, il bollo sulle *securities* al portatore fu elevato a 1 sc. per 10 Ls. e frazione, e il bollo sulle *substituted securities* a 6 denari per 20 Ls. e frazioni.

Coll'atto 50 e 51 Vitt., c. 15, fu aumentato il bollo sul trasferimento dei certificati di debito, dando però facoltà di speciali componenti da sostituirsi al bollo per titoli di Società, di contee, di municipii, ecc. Coll'atto 51 Vitt., c. 8, fu imposto un bollo di 2 sc. per 100 Ls. sul capitale delle *Joint Stock Companies* e fu pure imposto il bollo sui titoli coloniali e stranieri, al portatore o no, sui *Mortgages of Stock*, sugli *Equitable Mortgages*, ecc.; in pari tempo furono aumentati da 1 a 6 denari i bolli sui contratti superiori a 100 Ls., e ridotto ad una tassa uniforme di 2 sc. 6 den. il bollo sulla *Apprenticeships indentures*.

Coll'atto 52 e 53 Vitt., c. 42, si ammise anche per le polizze di assicurazione sulla vita e sugli infortunii, in luogo del bollo, un componimento speciale, mentre già col precedente atto 50 e 52 Vitt., c. 15, era stato ridotto a 1 den. il bollo sulle polizze di assicurazione marittima con premio non eccedente 2 sc. e 6 den. per 100 Ls.

Tutte queste ed altre leggi furono abrogate o modificate dai due atti del 1891 di cui si parla nel testo].

divide in tre parti, la prima delle quali tratta degli atti in generale, la seconda delle loro singole specie, la terza contiene varie disposizioni. L'atto è piuttosto d'unificazione che di riforma, chè solo le disposizioni delle sezioni 13, 14, 56, 88, 105 e 121 si possono considerare come nuove (1). Tuttavia giova darne il riassunto.

I. *Atti (Instruments) in generale.* — Imposizione della tassa; di regola si devono usare bolli stampati, sia che gli atti siano manoscritti o stampati, e se trattano di materie distinte devono avere distinti bolli (sez. 1-6). Si devono usare bolli che aderiscano per gli atti come per le poste, e sono previste e punite le frodi (sez. 7-9). Gli atti bollati per uno scopo non possono servire a scopi diversi da quello espresso nel loro titolo (sez. 12-13). Si danno termini per mettere in regola gli atti, si comminano pene per i ritardi, e si prescrivono speciali registri (sez. 14-17).

II. *Norme speciali per i singoli atti.* — Premesse alcune penalità per gli ufficiali che non mettono il bollo dovuto sui documenti, si mantiene la tassa di 50 Ls. per l'ammissione al grado di avvocato, in Irlanda e di studente di legge a Dublino, di 6 pence sui contratti, sulle stime, atti di *apprenticeships* con cui si conviene un servizio, un impiego, uno studio, diritti di segreteria ecc. (sez. 18-28). Si determinano le tasse sulle *Banknotes*, *Bills of exchange*, *Promissory Notes*, *Bills of lading*, *Bill of sale* e sulle polizze di varia specie (sez. 25-42); nonchè sui certificati di procuratori, notai, vetturali, sui contratti di noleggio (sez. 43-51). Successivamente si determina il bollo sugli atti contrattuali per cose mobili (*Contract notes*) o per proprietà stabili (*Conveyance on Sale*), nonchè sui contratti di affitto, d'ipoteca ecc. (sez. 52-91). La legge dispone il modo col quale esigere il bollo sulla polizza d'assicurazione marittima, sulla vita, sugli infortunii (sez. 92-100), nonchè sulle ricevute in genere e sui *warrants* (sez. 101-111).

III. *Disposizione supplementare*, che riguarda le tasse sui capitali delle Società a responsabilità limitata o d'altra natura, e determina il modo di pagare mediante accordo (*compound*) la tassa di bollo sul trasferimento di titoli canadesi e coloniali, sugli atti dei consigli di contea e sulle polizze di assicurazione contro gli infortunii (sez. 112-116). Seguono infine alcune norme speciali sui beni della Corona e su altri argomenti, e la definizione dei termini più importanti usati nell'atto, una delle più savie precauzioni con le quali le leggi inglesi tolgono ogni possibilità di interpretazioni arbitrarie (sez. 117-125).

Sono annesse alla legge tre appendici (*schedules*). Colla prima si enumerano per ordine alfabetico tutti gli atti, documenti ecc. soggetti a tassa di bollo colle relative deduzioni ed esenzioni (*Admission, Agreement, Annuity, Appointment* ecc., ecc.). Colla seconda si danno le norme per i componimenti nei casi in cui è ammesso il pagamento

(1) [ALPE, *Law of Stamp Duties*; HIGHMORE, *Stamp Acts*; CHITTY, *Statutes*, vol. V, alla voce *Stamp*].

della tassa in questa forma, che erano già stati tradotti in legge nel *Customs and Inland Revenue Act* del 1887 e nel *Revenue Act* del 1889 (1). Colla terza si abrogano in tutto o in parte ventisei leggi, quasi tutte posteriori all'atto del 1870.

[Successivamente, col *Customs and Inland Revenue Act* del 12 maggio 1893 (2), furono aumentate alcune tasse di bollo per note contrattuali, e abolite le tasse sulla trasmissione di alcuni certificati di prestiti coloniali ed esteri. Col *Finance Act* del 31 luglio 1894 fu ammesso l'accomodamento per il bollo sul trasferimento di titoli esteri iscritti nei registri della Banca d'Inghilterra, e furono dichiarate alcune esenzioni che avevano dato luogo a una grossa lite (3)].

V. La Tassa sulle successioni e sui legati — ha pur essa la forma di una tassa sul bollo, e fu regolata dal *Succession Duties Act* del 1853. Già le leggi precedenti avevano introdotto, con alcune distinzioni, una tassa di bollo sul valore, tra l'uno ed il dieci per cento, La legge del 1853 modificò questa percentuale per certi gradi di parentela ed esonerò dalla tassa le eredità al di sotto di 100 Ls. e gli assegni inferiori a 20 Ls.; mentre impose invece l'obbligo di pagare una tassa uniforme per ogni successione avvenuta in causa di morte e per tutti gli oggetti dell'eredità. La riscossione è guarentita dal preciso obbligo di notificare la successione e da una serie di multe. I tribunali devono curare *ex officio* il pagamento del bollo sulle sostanze che cadono sotto la loro giurisdizione. Anche in questa materia è ammesso l'appello dal procedimento sommario dei giudici di pace ai tribunali supremi nelle forme d'un semplice decreto. In

(1) [50 e 51 Vitt., c. 15 e 52 e 53 Vitt., c. 42].

(2) [56 Vitt., c. 7. LELY, *Statutes*, 1893, pag. 676].

(3) [Rotschild contro i Commissarii delle Tasse interne, 1894. 2 *Queensbanch*, 142. — 58 Vitt., c. 30, sez. 39-40].

[Il reddito di queste varie *Stamp duties* nel 1880-81 e nel 1891-92. si ha dalla seguente tabella:

<i>Estate</i>	—	1.402.720
<i>Corporations</i>	2.017.540	2.870.678
<i>Bonds</i>	—	183.180
<i>Joint Stock Companies</i> . .	—	160.831
<i>Share and Certific.</i> . . .	—	77.844
<i>Contracts notes</i>	—	55.180
<i>Bill of exchange</i>	757.918	712.830
<i>Bankers notes</i>	131.416	124.779
<i>Corte</i>	15.212	19.088
<i>Licenze</i>	147.759	163.772
<i>Assicurazioni sulla vita</i> .	35.518	51.294
<i>Assicurazioni marittime</i> .	153.690	152.542
<i>Medicinali</i>	154.439	240.062
<i>Gold and Silver</i>	71.119	—
<i>Receipts, Drafts, ecc.</i> . .	910.485	1.136.303]

generale soccorrono del resto i mezzi giuridici, ammessi per le altre tasse sul bollo (1).

[La legge fondamentale del 1853 fu una delle riforme di Gladstone. La tassa sulle successioni venne introdotta nel 1694, ma lord North la riformò secondo il principio scalare ed estese la tassazione *ad valorem*. Pitt assicurò l'esazione delle tasse con severe sanzioni penali. Nel 1805 la tassa produceva 312.623 Ls.; nel 1814 500.000 Ls. Nella Scozia fu imposta nel 1804, ma solo nel 1808 efficacemente sanzionata con nullità e multe; in Irlanda le tasse ereditarie furono imposte nel 1774. Queste tasse nel 1817 producevano insieme 735.000 Ls. e nel 1851 appena 1.060.000. Dopo le riforme di Gladstone, il provento aumentò rapidamente. Nel 1880 le due scale separate per *probates* e lettere of *administration*, e per eredità testamentarie e *ab intestato* furono

(1) La tassa sul bollo per le successioni è regolata dal *Succession Duty Act* del 1853 (Statuto del sedicesimo e diciassettesimo anno del Regno di Vittoria, capo 51). Esso determina, in primo luogo, la nozione delle ultime volontà testamentarie, su cui si fonda la tassa di successione (2-8). La tassa ammonta all'uno per cento per i discendenti diretti, al 3 per cento per i fratelli e sorelle e i loro discendenti, al cinque per cento per i fratelli e sorelle dei genitori e loro discendenti, al sei per cento per i fratelli e sorelle dei nonni e loro discendenti, al dieci per cento per i parenti più lontani e gli estranei (10). Sono esenti di tassa le eredità che hanno un valore complessivo minore di 100 Ls., nonché le eredità paterne e materne ed i legati inferiori a 20 Ls. (18). Si danno le norme per l'estimo dei beni stabili e dei vari titoli (22-36). L'ufficio generale delle gabelle può determinare l'estimo complessivo in base ad una convenzione, mediante *compounding*; sono pure ammesse altre facilitazioni e termini di tempo per i pagamenti (38-48). Responsabili della tassa, oltre il *Successor*, sono anche il tutore, il curatore, il marito ed ogni singolo successore (44). La legge determina poi le norme sulle notificazioni alle autorità preposte alla tassa di successione (46-48) e sulla presentazione dei libri, documenti e scritti che devono essere tenuti segreti dall'autorità (49). Contro la tassazione dell'autorità è ammesso ricorso al tribunale supremo, il quale deve essere notificato per iscritto all'autorità entro 21 giorni e portato con memoria scritta entro altri 90 giorni alla *Court of Exchequer*. La decisione è affidata ad un giudice speciale in forma di decreto (*Judge sitting in Chambers*). Se la tassa, che forma oggetto di controversia, non supera le 50 Ls., la parte ha la scelta di ricorrere al tribunale provinciale (*County Court*), il quale, investito delle stesse facoltà, decide in modo definitivo (50). I tribunali di successione devono curare, d'ufficio, che le masse ereditarie che dipendono dalla loro amministrazione, paghino le tasse di successione. L'appendice è formata dalle tabelle sulla capitalizzazione delle rendite annuali. Aggiunte recenti sono contenute nello Statuto del ventiquattresimo e venticinquesimo anno del Regno di Vittoria, capo 92, sulle esazioni coercitive, e nello Statuto del ventisettesimo e ventottesimo anno del Regno di Vittoria, capo 56, 90. La tariffa della tassa di successione, quale era nelle antiche leggi del cinquanta-cinquesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 184 e del trentaseiesimo anno del Regno di Giorgio II, capo 52, venne alquanto aumentata; a mo' d'esempio, per l'eredità testamentaria (*Probate Duty*) per ogni 100 Ls. si pagano 10 s.; per 200 Ls., 2 Ls.; per 10.000 Ls. si pagano 1.350 Ls.; per 1.000.000 di Ls. si pagano 15.000 Ls.; per la successione *ab intestato* sopra 1.000.000 di Ls. si pagano 22.500 Ls. Per i legati la tassa varia dall'uno al dieci per cento.

[abolite da Stafford Northcote, e fu stabilita una nuova scala (1) per effetto della quale la tassa nel 1881 diede 3 milioni di Ls. L'anno dopo Gladstone impose la tassa al tanto per cento, secondo un criterio progressivo (2). Poi furono unificate anche le tasse sui legati, istituite da lord North nel 1780, e che dava pure un reddito cospicuo. Si ebbero così nel 1880-81 (31 marzo) dalle tasse sugli inventari 3.064.616 Ls., dalle tasse sui legati e le successioni 3.592.777; totale 6.657.393; nel 1881-82, 7.055.969 e nel 1882-83, 7.295.929 Ls. (3).

L'imposta sulle successioni subì alcuni mutamenti con varie leggi dal 1881 al 1894, ma venne specialmente modificata colla legge di finanza di quest'ultimo anno (4).

Coll'atto del 1881 (5) i *Probate Duty* che erano fino allora proporzionali, furono invece fissati nella misura del 3 %, e venne aggiunto l'*Account Duty* sulle sostanze mobili che il defunto aveva distratte vivendo dalla sostanza ereditaria. La legge del 1889 (6) determinò meglio questa tassa, distinguendo le *donationes mortis causa*, i fidecommessi, e le altre forme di trasmissioni, inoltre aggiunse alle due tasse precedenti il *temporary estate Duty*, che doveva rimanere in vigore solo sino al 1° giugno 1826, sulle eredità il cui valore complessivo superava le 10.000 Ls. (7). In pari tempo colla legge del 1881 il *Legacy Duty* da una tassa di circa 2 1/2 %, per cento venne portato a 3 % per ascendenti, discendenti e coniugi, in certe condizioni determinate. Il *Succession Duty* colla legge del 1888 (8) venne portato a 1 1/2 % per discendenti ed ascendenti, 4 1/2 % per fratelli e sorelle e loro discendenti, 7 1/2 % per zii e zie e loro discendenti, e 11 1/2 % per parenti più lontani od estranei, con l'aggiunta di 1 % sulle successioni superiori a 10.000 Ls. (9).

Colla legge del 1° agosto 1894 (10) questa legislazione tributaria

(1) [43 e 44 Vitt., c. 14, parte III, *Customs and Inland Revenue Act*].

(2) [44 e 45 Vitt., c. 12, parte III, id. titolo].

(3) [DOWELL, vol. III, pag. 138-155].

(4) [Si veda un bellissimo studio di ERNESTO SCHUSTER, barrister at Law in London, *Die Erbschaftsteuerreform* nell' "Archiv für öffentl. Recht", di Freiburg, vol. X, 2, pag. 141-180. — Cfr. anche: AUSTEN-CARTMELL, *The Finance Act 1894*, London 1894, e FREETH, *The new death Duty*, id. id.].

(5) [44 Vitt., c. 12].

(6) [52 Vitt., c. 7, sez. 11].

(7) [Id. id., sez. 5].

(8) [*Customs and Inland Revenue Act*, 51 Vitt., c. 80, sez. 21].

(9) [Prima del 1894 si avevano dunque: a) *Probate Duty* del 3 % sulle eredità mobili in Inghilterra; *Account Duty* sulle donazioni ecc. fatte avanti la morte; *Temporary estate Duty* del 1 % aggiunto ai precedenti sui patrimoni superiori a 10.000 Ls. — b) *Legacy Duty* sulla trasmissione per morte di oggetti mobili, da 3 a 10 % esclusi ascendenti, discendenti e coniugi; *Succession Duty*, per immobili, esclusi i coniugi, da 1 a 11 % secondo il grado di parentela; *Temporary estate Duty*, aggiunta dell' 1 % sulle eredità superiori a 10.000 Ls.].

(10) [*Finance Act*. 57-58 Vitt., c. 30, sez. 1-24].

[venne notevolmente modificata. Alle *Probate, Account* e *Temporary Estate Duties* venne sostituita la nuova *Estate Duty* diversa dalle precedenti per ciò che vi sono soggette anche le sostanze mobili di un testatore domiciliato in Inghilterra; che la nuova imposta si paga anche sui beni mobili che si trovano nel Regno Unito; che si paga non solo sui lasciti propriamente detti, ma su tutto ciò che cambia di destinazione e d'appartenenza in seguito alla morte del possessore; e infine che la nuova imposta è progressiva su tutta la sostanza ad essa soggetta. Si paga infatti l'1 % per le eredità da 100 a 500 Ls., 2 % da 500 a 1000, 3 % da 1000 a 10000, 4 % da 10000 a 25000; e così via sino a un massimo di 8 % per le sostanze superiori a un milione di Ls. Colla stessa legge venne infine notevolmente modificato il metodo col quale viene prelevata la tassa. Invece le *Legacy Duties* restarono immutate e si determinarono meglio i casi di esenzione (soldati e marinai morti in servizio dello Stato, patrimoni inferiori a 100 Ls., diritti di patronato ecclesiastico, collezioni artistiche, biblioteche ecc. lasciate allo Stato, a Municipii od a Corpi morali ecc). Con questa riforma si ritiene che il reddito dell'imposta aumenterà notevolmente, con vantaggio della giustizia (1)].

(1) [Il reddito dei *Probate Duty, Legacy D., Succession D.* ed *Estate D.*, nel 1891-92 fu il seguente :

<i>Probate Duty</i> (In. e Irl.)	2.588.140
<i>Inventory D.</i> (Scozia)	228.047
<i>Legacy D.</i>	2.828.162
<i>Succession D.</i>	1.200.347
<i>Estate D.</i> personale	1.804.080
„ „ reale	98.640

Totale delle tasse per causa di morte 8.242.416

previa deduzione della parte dei *Probate Duties* trasferiti all'ufficio delle tasse locali cogli atti 51 e 52 Vitt., c. 41, c. 60, e 54 e 55 Vitt., c. 48, sez. 5.

Il reddito negli ultimi dieci anni fu il seguente :

	<i>Probate and Account Duty</i>	<i>Estate Duty</i>	<i>Legacy Duty</i>	<i>Succession Duty</i>	Totale
1885	8.978.586	—	2.811.534	930.075	7.720.195
1886	4.108.644	—	2.474.722	858.241	7.436.607
1887	4.076.469	—	2.560.793	814.755	7.401.957
1888	4.596.620	—	2.814.560	830.503	8.241.683
1889	4.231.559	—	2.830.378	906.469	7.968.406
1890	4.528.802	0.790.019	2.723.886	1.065.169	9.107.876
1891	4.827.336	1.194.377	2.626.016	1.209.227	9.856.956
1892	5.622.374	1.402.720	2.828.162	1.200.347	11.053.603
1893	4.796.060	1.252.662	3.242.090	1.455.806	10.748.618
1894	4.726.118	1.282.228	2.786.564	1.246.945	9.941.855

pel 1895 si prevede una entrata di 12 milioni di Ls.]

Il breve cenno che ho dato di queste tasse può fornire appena una idea approssimativa del gran numero di leggi che furono emanate, specie nel corso del nostro secolo, sulle varie imposte. Già in tutte le occasioni nelle quali vennero unificate singole materie, le leggi precedenti vennero abolite a dozzine. E quasi non bastasse, nel 1869 si addivenne alla misura ancora più radicale di una strage in massa, come si compì coll'*Inland Revenue Repeal Act* del trentatreesimo e trentaquattresimo anno del Regno di Vittoria, capo 99, il quale abolì completamente o per la maggior parte 106 antichi statuti. Contemporaneamente, l'ufficio generale delle gabelle per l'*Inland Revenue* cominciò a presentare una relazione particolareggiata sull'amministrazione di tutte le tasse vigenti dal 1856 al 1869 (1), mettendo così in rilievo anche i criterii secondo i quali la legislazione ha regolato i controlli giuridici.

In quanto non si tratti di evitare una stima arbitraria, rimangono intatte l'azione del *Selfgovernment* e la decisione dei reclami contro la tassa mercè le commissioni provinciali, secondo il sistema dell'imposta fondiaria e dell'imposta sul reddito (2). Del resto s'è cercato di riscuotere le tasse, per quanto fosse possibile colla forma del bollo e delle patenti industriali; come si adoperò a rendere applicabili e sufficienti i controlli dei tribunali ordinarii mediante l'esatta indicazione degli oggetti e l'inserzione delle norme più minuziose, secondo alcuni intenti raggiunti in modo abbastanza uniforme:

1) Le decisioni sulla quota controversa nei riguardi della tassa secondo l'antica massima, sono di competenza della *Court of Exchequer*. Ad ovviare gravi spese ed una gran perdita di tempo, è ammessa però la giurisdizione sommaria di due giudici di pace, riservato l'appello alla *Court of Exchequer* per le questioni che superino 50 Ls. Sulle questioni controverse riguardanti la tassa di bollo sulle successioni, la *Court of Exchequer* deve decidere con semplice decreto. Ove la tassa di successione formante argomento di disputa non superi le 50 Ls., l'interessato può presentare il ricorso anche al tribunale provinciale per la decisione definitiva. La legislazione recente per la tassa sul bollo (come per la tassa sui fabbricati e per l'imposta sul reddito) ammette la semplice forma di una decisione del tribunale supremo sovra uno *status causae* (*case*) presentato su proposta di una o dell'altra parte (3); dopo la recente trasformazione dei tribunali supremi, venne accordato altresì un ricorso alla *Court of Appeal* e, da questa, alla Camera alta (4).

2) Gli atti e le omissioni inevitabili nei contribuenti sono

(1) *Parl. P.*, XX, pag. 193-367.

(2) Vedi più sotto § 93a.

(3) Statuto del trentasettesimo e trentottesimo anno del Regno di Vittoria, capo 18.

(4) Statuto del quarantunesimo anno del Regno di Vittoria, capo 15.

formulate in modo preciso e sancite con clausole penali, che ricadono nella giurisdizione dei giudici di pace. Invece è ammesso l'appello alla *Court of Exchequer*, d'ordinario solo per quegli oggetti che superano le 50 Ls.

3) In modo analogo sono determinate le competenze degli impiegati esecutivi, le cui trasgressioni cadono sotto l'azione giuridica. La facoltà delle visite è accordata in larga misura nell'*excise* perfino contro coloro che esercitano un traffico. Possono inoltre aver luogo visite domiciliari per ordine di un giudice di pace o di un membro dell'ufficio generale dietro testimonianza giurata di un impiegato delle gabelle.

Alla rigida procedura giudiziaria, in virtù di norme diverse, è aggiunta una certa elasticità amministrativa (*equity*). I giudici di pace hanno un limitato diritto di diminuire le pene; l'ufficio generale delle gabelle ed il Ministero delle finanze hanno la facoltà generica di ridurre le pene. Ma, per rendere possibile una trattazione più semplice e meno dispendiosa, esiste accanto a ciò l'istanza dei ricorsi amministrativi presso l'ufficio generale delle gabelle, il quale accoglie i ricorsi contro gli impiegati. In molti casi all'ufficio generale delle gabelle è conferita altresì la facoltà di accordi speciali (*compounding*) e di concedere rispettivamente per i pagamenti un tempo determinato. Che anzi il concentramento dei ricorsi in Londra fece parere opportuno di accordare all'ufficio generale delle gabelle perfino una sommaria giurisdizione penale, concorrentemente al giudice di pace. La posizione permanente e ragguardevole dei commissari parve presentare in proposito garanzie sufficienti, non potendosi d'altronde attendere una norma uniforme e sicura di queste complicate leggi sulle tasse dalla giurisdizione dei giudici di pace locali.

§ 87.

A. 6. Diritto amministrativo delle poste e dei telegrafi.

L'esercizio delle poste da parte dello Stato ebbe origine in Inghilterra quando non era più possibile la formazione di una regalia postale come parte della entrata "ereditaria", del re. Con umili principii veniva istituito nel 1657, sotto Cromwell, in seguito ad una deliberazione parlamentare, un ufficio postale secondo un modello, che venne seguito anche dalla Restaurazione collo Statuto del dodicesimo anno del regno di Carlo II, capo 35. Più tardi venne mutata con leggi diverse, la tariffa del porto delle lettere. La franchigia dei membri del Parlamento venne legalmente riconosciuta soltanto dallo Statuto del quarto anno del Regno di Giorgio III, capo 24, essendo stata fondata sino allora su semplici rescritti del direttore generale delle poste.

Frattanto il numero delle leggi postali s'era fatto così grande, che, dal 1711 al 1838, si contavano non meno di 150 atti parlamentari; e, al principio del governo della regina Vittoria, si addivenne quindi ad una codificazione del diritto postale, iniziata cogli statuti del settimo anno del Regno di Guglielmo IV e del primo anno del Regno di Vittoria, dal capo 32 al 36 (1).

Appunto all'epoca di queste unificazioni fu messo innanzi il piano di Rowland Hill, d'introdurre una tassa uguale per tutte le lettere; progetto, che diede occasione ad una circostanziata relazione parlamentare. La riforma veniva accolta con la prudente riserva per cui, in forza dello Statuto del secondo e terzo anno di Vittoria, capo 52,

(1) Lo Statuto del 1° anno del Regno di Vittoria, capo 32, abroga anzitutto interamente od in parte 55 leggi postali anteriori. — Il capo 33 tratta dell'Amministrazione dell'ufficio generale delle poste, e conferisce al direttore generale delle poste il monopolio della spedizione delle lettere con determinate eccezioni (art. 2). Seguono le norme per l'ufficio generale delle poste in Londra e gli uffici postali principali in Edinburgo, Dublino ed in alcuni possedimenti esteri, per gli uffici postali dell'Unione in tutte le località indicate dal direttore generale delle poste, il quale però, nell'ordinamento degli stessi, deve seguire le ordinanze (*Orders*) e le istruzioni (*Instructions*) emanate di quando in quando dalla Corona (8). Ogni impiegato postale deve sottoscrivere una dichiarazione, con cui si impegna a non aprire od arrestare alcuna lettera, a non permettere che venga aperta o fermata lettera veruna se non dietro mandato (*Warrant*) scritto di un segretario di Stato. — Il capo 34 contiene una minuta tariffa postale ed autorizza il direttore generale delle poste a diminuire all'occasione le tasse di porto secondo le istruzioni del Ministero delle finanze (16), con norme speciali per le lettere raccomandate (25), per il porto e la spedizione dei giornali (28, 29) e per la spedizione degli stampati sotto fascia (30, 31). Il direttore generale delle poste deve decidere definitivamente, col concorso del Ministero delle finanze, quali stampati abbiano diritto di godere il trattamento accordato ai giornali (32). — Il capo 35 classifica i casi, ancora molto numerosi in quel tempo, riguardanti la franchigia di porto. — Il capo 36 tratta dei renti postali. Le singole trasgressioni della legge postale sono punite, d'ordinario, con la multa di 5 Ls., le trasgressioni collettive con multa di 100 Ls. (2). L'abuso della franchigia postale (4), l'abuso del privilegio accordato ai giornali ed alle stampe sotto fascia (5), e la negligenza degli impiegati postali nella spedizione delle lettere e dei pacchi, l'ubriachezza e il cattivo contegno sono puniti con una multa, che va fino a 20 Ls., con processo sommario davanti ad un giudice di pace (7). Le multe per contravvenzioni postali sono passibili di denuncia popolare davanti ad un tribunale ordinario (12). Concorrentemente è ammesso un sommario procedimento penale davanti ad un giudice di pace fino a 20 Ls. di multa, con appello alle Corti trimestrali senza *Certiorari* (13). Il direttore generale delle poste può arrestare qualsiasi istruzione penale iniziata dall'amministrazione postale (*compound*) (23). Gli impiegati postali, i quali aprono o trattengono lettere, vengono puniti con una multa o col carcere dai tribunali ordinari, salve le disposizioni per le lettere che non si possono recapitare. Gli impiegati che intercettano o sottraggono lettere o commettono altri gravi reati postali sono passibili di pene criminali fino alla deportazione a vita (26-43). Le contravvenzioni per il porto delle lettere e le spese postali fino a 20 Ls. sono passibili di denuncia sommaria davanti ad un giudice di pace (43); per tutte le altre questioni relative al porto delle lettere è ammesso il ricorso alla *Court of Exchequer*.

la modificazione temporanea delle tasse postali era lasciata in facoltà del Ministero delle finanze. Dopo l'introduzione della tassa postale, d'un *penny*, seguì la legge del terzo e quarto anno del Regno di Vittoria, capo 96. In seguito al nuovo sistema, anche la franchigia del porto delle lettere dei membri del Parlamento venne abolita, salvo due o tre eccezioni insignificanti (10 gennaio 1843). Il sistema delle franchigie ufficiali è generalmente abbandonato pel porto delle lettere: ogni autorità paga e computa il porto delle sue lettere tra le spese effettive. Il 6 maggio 1840 entrò in vigore il sistema dei francobolli, secondo certi *Warrants*, che il Ministero delle finanze aveva pubblicati nella *London Gazette* previa un'autorizzazione legale. Le successive leggi concernono, più che altro, punti secondarii (1). Però ha una certa importanza il *Post Office Act* del 1870 (2), che prescrive la registrazione dei giornali destinati alla spedizione postale, dà una esatta definizione legale del giornale e delle pubblicazioni periodiche e fissa a mezzo denaro la tassa dei giornali, delle cartoline e delle stampe spedite sotto fascia fino al peso di due oncie. La stessa legge regola la spedizione dei giornali esteri e le multe e riserva all'ufficio generale delle poste i regolamenti per escludere dalla spedizione postale gli scritti e le immagini indecenti. I successivi *Post Office Acts* del 1871 e del 1875 (3) allargano ancor più i poteri regolamentari del direttore generale delle poste e danno a quest'ultimo mano libera per la conclusione dei contratti postali internazionali.

[Nel 1881 si regolarono meglio i poteri del *Postmaster General* per acquisto di fondi necessari al servizio postale, e si determinarono le sue facoltà relative alla pubblicazione di annunci, manifesti ecc. esonerandoli, al pari di tutti gli atti suoi, da qualsiasi tassa di bollo (4). Nel 1882 si modificarono la legge e le convenzioni vigenti per il trasporto dei pacchi postali, determinando il compenso, dovuto alle

(1) [Sono tuttavia notevoli le leggi 7 e 8 Vitt., c. 85, sez. 11 (ferrovie); 10 e 11 id., c. 85 (tasse postali); 1847-48, 11 e 12 id., c. 88 (vaglia); 1854, 17 e 18 id., c. 94 (entrate); 1854-55, 18 e 19 id., c. 78, sez. 4 (bolli); 1856, 19 e 20 id., c. 43, e c. 59 (entrate); 1860, 23 e 24 id., c. 6 (controlli dell'Ammir.), c. 65 (esercito e marina); c. 111, sez. 22 (vendita di francobolli); 1868, 26 e 27 id., c. 43 (poste); 1866, 29 e 30 id., c. 39, sez. 10 e 33 (entrate); 1867-68, 31 e 32 id., c. 119 (ferrovie), da cui si viene all'atto del 1870 (43 e 44 Vitt., c. 79) citato dall'autore. *Index of Statutes*, pag. 1210, e specialmente V. CHITTY, vol. IV, voce *Post*].

(2) Statuto del quarantatreesimo e quarantaquattresimo anno del Regno di Vittoria, capo 79.

(3) [Ancora nel 1870 si pubblicarono gli atti 33 e 34 Vitt., c. 98, sui francobolli; nel 1871 il 34 e 35 id., c. 30, sulle tasse postali; nel 1873 il 36 e 37 id., c. 48, sulle ferrovie; nel 1875 il 38 e 39 id., c. 22, sulle tasse postali; nel 1879 il 42 e 43 id., c. 56, sulle ferrovie; nel 1880 il 43 e 44 id., c. 33, sui vaglia.

Altre importanti leggi postali seguirono nel 1881 e negli anni successivi, come è esposto nel testo].

(4) [*Post office Land Act*, 18 luglio 1881, 44 e 45 Vict., c. 19. — Si veda anche CHITTY, *Statutes*, vol. V, al titolo *Post Office*].

[società ferroviarie e alle società di navigazione (1). Nel 1883 si modificarono le leggi del 1848 e del 1881 relative ai vaglia postali, dando loro forma più spiccia e meglio guarentita (2). Nel 1884 si fece una legge per tutelare gli invii fatti per la posta, vietando di mettere nelle lettere o nei pacchi, o di spedire altrimenti col mezzo dell'amministrazione delle poste oggetti pericolosi, infiammabili, di attaccar avvisi alle cassette postali, di imitare gli stampati postali, di diffondere false notizie. La legge tutelò più efficacemente gli impiegati postali, e stabilì che tutte le multe, ammende ed altre somme percepite per effetto di contravvenzioni postali devono esser versate allo scacchiere (3).

Una legge del 1891 aumentò ancora le facoltà del potere esecutivo, autorizzando il Gabinetto a dare forza esecutiva alle convenzioni concluse con altre potenze relativamente alle navi per servizi postali (4), vietando sotto pena d'ammenda il trasporto delle lettere alle ciurme ed ai passeggeri delle navi, determinando le norme per le cauzioni, e la procedura relativa alle contravvenzioni a questo servizio. Nello scorso anno si modificarono le disposizioni relative all'invio di circolari, di documenti, agli scritti sugli stampati e sui giornali, alla rispedizione dei pacchi postali, e si aumentarono ancora le facoltà del potere esecutivo, esonerando gli impiegati postali dall'ufficio di giurati e nella milizia, comminando nuove multe per la deviazione di lettere dal loro indirizzo (5). Questo atto fu completato nel 1893 per quanto concerne le spedizioni postali per mezzo di tramvia ed i relativi obblighi delle società esercenti (6)].

Argomento di legislazione postale sono le materie seguenti:

1) La determinazione legale dei limiti della regalia postale, che si riduce in Inghilterra al monopolio della spedizione delle lettere. Anche la tassa sui pacchi postali, introdotta nel 1884, non esige alcun monopolio, ma, in forza dello Statuto del quarantacinquesimo e quarantaseiesimo anno del Regno di Vittoria, capo 74, dà al direttore generale delle poste soltanto l'autorizzazione di introdurla — mercè regolamenti speciali, fino al peso di tre chilogrammi e mezzo.

2) La tariffa postale nelle sue basi fondamentali, perchè l'amministrazione non ha facoltà di imporre tasse. Il che però non escluse che possa darsi al Ministero delle finanze l'autorizzazione di abbassare la tariffa del porto delle lettere, come avvenne specialmente coll'ap-

(1) [*Post Office Parcels Act*, 18 agosto 1882, 45 e 46 Vitt., c. 74. — Cfr. CHITTY, *Statutes*, voce *Railways*, vol. V; *Shipping*, vol. VI].

(2) [*Post Office Money Orders Act*, 25 agosto 1883, 46 e 47 Vitt., c. 48].

(3) [*Post Office Protection Act*, 14 agosto 1884, 47 e 48 Vitt., c. 76].

(4) [*Mail Ships Act*, del 21 luglio 1891, 54 e 55 Vitt., c. 31].

(5) [*Post Office Act*, 5 agosto 1891, 54 e 55 Vitt., c. 46. Cfr. CHITTY, *Statutes*, voci *Post Office* e *Public Health*, vol. V, VII].

(6) [*Conveyance of Mails Act*, del 24 agosto 1893, 56 e 57 Vitt., c. 38].

plicazione della tassa di un *penny*. Anche i casi di franchigia del porto delle lettere e della modificazione dello stesso sono determinati dalla legge. Per i giornali è adottata la marca postale in luogo dei bolli, mercè lo Statuto del diciottesimo e diciannovesimo anno del Regno di Vittoria, capo 27.

3) Le norme riguardanti la condotta degli impiegati postali verso il pubblico sono raccolte in una clausola penale principale. Inoltre ogni impiegato postale al momento di assumere l'ufficio, deve obbligarsi con una dichiarazione " a non aprire o ritenere nessuna lettera, a non farne aprire o ritenere nessuna, sotto comminatoria di un processo presso i tribunali ordinarii, sotto pena di multa o carcere .. Soltanto con ordinanza di un segretario di Stato le lettere possono essere trattenute e aperte, secondo lo Statuto del nono anno del Regno di Anna, capo 10, § 40.

Accanto a queste prescrizioni legali, ritenute insufficienti, esiste un diritto regolamentare molto minuto per il servizio postale. La legge determina solo la tassa fondamentale di un denaro e di mezzo denaro per le lettere semplici, cartoline, stampe sotto fascia ecc., e la tassa postale sui pacchi; pel resto le tasse riguardanti il porto delle lettere sono materia di regolamento. Restano del pari affidate ai regolamenti le norme concernenti gl'imballaggi, la forma delle buste delle lettere e degli indirizzi, la proibizione di accludere certi oggetti, la massima del pagamento anticipato, le norme relative alle lettere che non possono essere recapitate, alle cartoline-vaglia, ai vaglia postali e la conclusione di convenzioni postali internazionali. Anche per l'ordinamento, la legge si limita a prescrivere che deve sussistere un ufficio postale generale nella città di Londra, un ufficio postale principale in Edinburgo, a Dublino e in determinati possedimenti esteri. La fondazione di tutti gli altri uffici postali è affidata al direttore generale delle poste; parimenti la conclusione delle convenzioni con quelle persone le quali propongono un nuovo ufficio postale. Tutti i particolari dell'amministrazione, specialmente il sistema dei francobolli e dei pagamenti in denaro con un assegno postale, sono ordinati dai regolamenti sotto la sanzione del Ministero delle finanze.

Organo esecutivo del monopolio postale è il direttore generale delle poste (*General Postmaster*). A lui è trasferito il monopolio della spedizione delle lettere e il diritto di nomina di tutti gl'impiegati che sono considerati legalmente, " quali sostituti, agenti e persone di servizio del direttore generale delle poste .. In questa materia nulla hanno a vedere per conseguenza il *Selfgovernment* e le commissioni di estimo locali.

Però i controlli giudiziarii corrispondono a quelli vigenti nel sistema delle imposte indirette:

a) Le controversie sull'esazione del porto delle lettere (tassa di porto) sono costituzionalmente di competenza della *Court of Exchequer*.

Nell'interesse del pubblico è ammessa perciò, fino a 20 Ls., una denuncia civile di polizia dinanzi ad un giudice di pace per la decisione definitiva.

b) Gli atti e le omissioni del pubblico nei rapporti dell'amministrazione postale sono soggetti a sanzioni penali; le contravvenzioni postali ordinarie sono comunemente punite con 5 Ls., per le altre si va fino a 100 Ls. di multa, in seguito ad una sentenza del tribunale. Concorrentemente a ciò, sussiste un sommario procedimento penale davanti ad un giudice di pace fino a 20 Ls. di multa, con appello alle Corti trimestrali per la decisione definitiva. Ai giudici di pace è riservato legalmente il diritto di mitigare la pena.

c) La condotta degli impiegati è garantita dalla sanzione penale generale, secondo la quale gl'impiegati postali, i quali " consegnano lettere raccomandate o pacchi a persone diverse e non autorizzate ecc., o che per ubbriachezza, negligenza o malo contegno compromettono il segreto postale, o dispongono delle lettere diversamente dalle prescrizioni dell'ordinamento postale „ sono punibili con multa fino a 20 Ls. mediante sentenza d'un giudice di pace.

Nell'interesse del pubblico, è sempre ammesso anche il ricorso in via amministrativa.

Il direttore generale delle poste decide i ricorsi sugli aumenti nel porto delle lettere, sulle negligenze, i ritardi nella consegna delle lettere e sulle domande d'indennizzo. Egli può relativamente comporre (*compound*) qualsiasi azione penale promossa in nome dell'amministrazione postale. Singolare è la prescrizione contenuta nello Statuto del primo anno del Regno di Vittoria, capo 34, § 32 e nelle leggi successive, secondo la quale il direttore generale delle poste deve decidere definitivamente, coll'intervento del Ministero delle finanze, quali stampati abbiano diritto di fruire dei favori goduti dai giornali; mentre una volta si evitava di far dipendere tali favori da una concessione dei ministri temporanei (1).

(1) Fu sempre argomento di gravi controversie l'insidioso diritto dell'amministrazione dello Stato nei riguardi dell'apertura delle lettere. Già Cromwell adduceva, tra i motivi che consigliavano l'istituzione d'un ufficio generale delle poste, la considerazione che sarebbe stato il mezzo migliore " per prevenire i progetti pericolosi e insidiosi verso la repubblica „ . Più tardi, questo abuso venne ammesso per legge collo Statuto del nono anno del regno di Anna, capo 10, § 40, secondo il quale le lettere possono essere trattenute ed aperte con ordinanza di un segretario di Stato, abuso che nel XVIII secolo fu molto frequente. Questo diritto di ogni segretario di Stato fu mantenuto anche nella legge postale del primo anno del Regno di Vittoria, capo 33, come un residuo del potere " d'inchiesta „ , tuttora di competenza del *Privy Council*. Del rimanente ogni impiegato postale deve impegnarsi a " non aprire nè trattenere, a non far aprire nè trattenere lettera alcuna „ , per evitare un processo penale presso i tribunali ordinari, con multa pecuniaria o carcere, secondo lo Statuto del primo anno del Regno di Vittoria, capo 36, § 25. Dopo la riforma postale la questione è diventata argomento di molteplici discussioni nel Parlamento, specialmente di una relazione della Camera

[L'ordinamento del servizio postale è stato più volte argomento di inchieste e di importanti discussioni, come lo è annualmente di speciali relazioni parlamentari. Nel 1854 il *Postmaster General* pubblicava una relazione annuale sull'andamento del servizio (1), e da alcuni anni se ne aggiungono altre sulle condizioni dei funzionarii delle poste (2), sulle casse di risparmio postali (3), sui vari contratti e convenzioni concluse con potenze estere, con private società relativamente al servizio postale delle lettere, degli stampati, dei vaglia, dei pacchi postali. Una inchiesta del 1870 studiò l'ordinamento del servizio; un'altra del 1880 i luoghi dove possono essere aperti uffici postali (4), ed altri disegni di legge furono presentati, che attendono la loro approvazione, per il complemento e lo sviluppo di un servizio, che ha avuto ai tempi nostri un grande impulso ed è l'anima del commercio].

Un'altra amministrazione relativa alla corrispondenza si è collegata in questi ultimi anni all'ufficio generale delle poste in seguito al riscatto della rete dei telegrafi da parte dello Stato, dopo di che, col passaggio del monopolio dalle Società telegrafiche private allo Stato, diventò materia di legislazione.

Il primo stadio di questa legislazione venne formato dalla determinazione delle norme per l'impianto dei telegrafi. Questo impianto era da principio affidato unicamente all'industria privata, e venne accordato da atti speciali del Parlamento a speciali Compagnie, sotto condizioni diverse. Il *Telegraph Act* del 1863 (5) diede alcune norme generali sull'impianto dei telegrafi, con prescrizioni speciali concernenti le espropriazioni e gli indennizzi (6).

alta, *Parl. P.*, 1884, n. 601, XI, 501, e di un *Report from the Committee of Secrecy* nella Camera bassa, 1844, n. 582, XIV, 505. Secondo un rapporto del 1853, l'apertura di lettere private era seguita, negli ultimi 10 anni, solo sei volte: quattro volte in casi di denuncia per felonìa, due volte per l'identificazione del destinatario in seguito ad un reclamo. Per le lettere che non possono essere recapitate si hanno disposizioni amministrative speciali ed un *Dead Letter Office*.

(1) [*Thirty eight Report of the Post. gen.* — *Parl. P.*, 1892, XXVII, pag. 735; e vedi anche il *Report of Revenue and Expenditure of the Post Office*, 1869-70 to 1891-92, ib., XLVIII, 317].

(2) [Pel 1890, ivi, XLI, 499].

(3) [*Account for 1891, showing the Interest, ecc.; id., of all Deposits received and paid, ecc. Parl. Pap.*, XLVIII, 325; id., 421].

(4) [*Report from Select Comm., ecc. Parl. Pap.*, 1872, XIII, 1; *Report from Select Comm. on Post Offices Sites bill*, ivi, 1889, XI, 359].

(5) Statuto del ventiseesimo e ventisettesimo anno del Regno di Vittoria, c. 112.

(6) Nelle città, che contano più di 30.000 abitanti, l'impianto può aver luogo soltanto col consenso delle "autorità stradali"; in mancanza di tale accordo, decidono in proposito due giudici di pace. Occorre ugualmente il consenso dei proprietari di strade private. Per l'impianto dei telegrafi in una località, lontana dall'abitato meno di 10 jarde, occorre il consenso del locatario, ed all'uso del proprietario; le divergenze a questo proposito vengono decise dal Ministro del commercio, dove occorra con l'intervento di arbitri. Certi mutamenti nella via-

La compagnia dei telegrafi è obbligata a ricevere qualsiasi telegramma senza mostrare nessuna preferenza per l'uno anzi che per l'altro. Essa non può alienare i fondi sui quali ha avuto luogo l'impianto telegrafico senza il consenso dell'ufficio del Commercio. La *misconduct* degli impiegati e la violazione del segreto telegrafico sono ambedue punite con una multa fino a 20 Ls. I dispacci dello Stato hanno la precedenza sui privati. L'amministrazione dello Stato può ottenere coercitivamente anche l'impianto di nuove linee (verso un congruo indennizzo), e in caso di guerra e di bisogno, può assumere essa stessa anche tutto l'esercizio telegrafico.

Il secondo stadio è formato dal passaggio (*Transfer*) delle amministrazioni telegrafiche private allo Stato in forza del *Telegraph Act* del 1868 (1). Il direttore generale delle poste è autorizzato all'acquisto degli apparati telegrafici esistenti verso un compenso uguale a venti volte l'importo dell'ultimo provento annuale od alle altre condizioni, prevedute già negli *Special Acts*. L'ufficio generale delle poste subentrò quale successore legittimo alla compagnia dei telegrafi. Le disposizioni normali della legge del 1863 furono accolte in quella del 1868. L'ufficio generale delle poste ebbe però facoltà di emanare regolamenti sull'esercizio, sulle tasse e sul trattamento dei dispacci che devono godere la precedenza. L'obbligo delle imposte per l'impianto dei telegrafi rimase immutato. I regolamenti emanati devono essere presentati al Parlamento perchè ne prenda conoscenza.

Nell'anno successivo venne emanato il *Telegraph Act* del 1869 (2), il quale dichiarò i telegrafi monopolio dello Stato, fatta riserva degli impianti telegrafici gratuiti ad uso dei privati. Alle compagnie private ancora esistenti al 22 luglio del 1869 si accordò il diritto di pretendere, entro il termine di un anno, che lo Stato acquisti, sotto certe norme, i loro apparati. Contemporaneamente venne accordato all'ufficio generale delle poste il potere regolamentare necessario per concludere i contratti con le amministrazioni dei telegrafi all'estero.

Il terzo stadio si iniziò col *Telegraph Act* del 1878 (3) concernente l'impianto di nuove linee telegrafiche da parte dell'amministrazione dello Stato. Tale impianto ha luogo verso indennizzo: però le divergenze sorte in proposito devono essere decise da un giudice retribuito di polizia o dai giudici del tribunale provinciale; nel caso che una o l'altra delle parti non s'acqueti a questo giudizio, decide in grado supremo la *Railway Commission*, costituitasi recentemente in forma

bilità, in seguito all'impianto dei telegrafi, possono essere regolati dalle stesse autorità stradali; le spese relative sono argomento di procedimento penale sommario.

(1) Statuto del trentunesimo e trentaduesimo anno del Regno di Vittoria, c. 110.

(2) Statuto del trentaduesimo e trentatreesimo anno del Regno di Vittoria, c. 63.

(3) Statuto del quarantunesimo e quarantaduesimo anno del Regno di Vittoria, capo 76.

quasi giudiziaria, con l'introduzione, in caso di bisogno, di un procedimento di arbitri. Vi si aggiunge una serie di clausole penali sommarie contro le *Obstructions* e i disordini nell'esercizio telegrafico.

I poteri regolamentari in questa materia hanno estensione maggiore che nell'amministrazione postale, avuto riguardo alle massime non ancora comprese nel nuovo ramo amministrativo.

L'ufficio generale delle poste ne è l'organo esecutivo, con controlli giuridici analoghi a quelli dell'amministrazione postale.

[La legge postale del 1884 vietò la falsificazione e l'indebita apertura dei telegrammi. Nel 1885 fu promulgata una legge sui telegrafi "per emendare le precedenti dal 1863 al 1878", nella quale vennero date ampie facoltà al *Postmaster general*, non solo di fare i regolamenti per il servizio, ma di determinare le tasse, sulla base di 6 pence per 12 parole nel Regno Unito (1), mentre con un'altra legge lievemente modificata l'anno dopo, si approvava la convenzione internazionale per la protezione dei cavi marittimi (2). La legge del 1892 stanziò nuovi fondi per lo sviluppo della rete telefonica e si determinarono i poteri delle compagnie ferroviarie e di canali di condurre fili telegrafici attraverso le proprietà private, con ordinanza del *Postmaster general*, o di costruire tubi pneumatici o sotterranei (3).

L'ordinamento del servizio telegrafico è stato più volte argomento di inchieste, di discussioni e lo è ciascun anno di relazioni parlamentari. Prima della legge del 1891 si era proceduto ad una inchiesta specialmente sull'uso delle private proprietà pel servizio telegrafico (4). Le relazioni annuali si occupano della spesa per l'ampliamento della rete telegrafica, delle spese e delle entrate relative al servizio telegrafico, delle convenzioni con altre potenze, ecc. (5).

Dal 1891 i documenti parlamentari si occupano anche del servizio telefonico, per approvare una convenzione colla Francia ad esso relativa (6), e per dare un'idea dello sviluppo della rete telefonica nel Regno Unito (7)].

Fra le regalie che si formarono in Germania, accanto alla postale, esiste anche il monopolio del lotto, che in Inghilterra venne abolito radicalmente collo Statuto del quarto anno del Regno di Giorgio IV, capo 60. Una dispensa dal divieto di questa legge a favore delle corporazioni d'arti e mestieri (*Art Unions*) è stata ammessa dalla legislazione successiva e può essere accordata per mezzo d'un *Order*

(1) [*Telegraph Act*, 14 agosto 1885, 48 e 49 Vitt., c. 58].

(2) [*Submarine Telegraph Act*, 6 agosto 1885, 48 e 49 Vitt., c. 49; id., 25 settembre 1886, 50 Vitt., sez. 2, c. 3].

(3) [*Telegraph Act*, 28 giugno 1892, 55 e 56 Vitt., c. 59].

(4) [*Special Report and Report from Select Committee on the Telegraphs bill. Parl. Pap.*, XVII, 729].

(5) *Parl. Pap.*, 1892, XLVIII, pag. 321, 329, 333, 337; XCV, pag. 727.

(6) Id., XCV, pag. 683.

(7) Id., LXIV, p. 723.

in Council, secondo lo statuto del nono e decimo anno del Regno di Vittoria, capo 48, [in parte modificato dallo *Statute Law Rev. Act* del 1875]; esse devono avere però uno speciale Statuto approvato da un *Committee* del *Privy Council*.

§ 88.

A. 7. Diritto amministrativo delle imposte comunali.

Collo sviluppo del diritto finanziario inglese, fin dall'epoca normanna, l'imposizione diretta delle tasse è andata di conserva tanto per lo Stato quanto per le associazioni comunali ed è stata regolata dalla legislazione di tal modo, che, nella ripartizione degli aggravii pubblici, non s'è mai perduta di vista la competenza complessiva dello Stato e degli organi locali. All'apice della Monarchia, nell'epoca dei Tudor, è avvenuta una essenziale distinzione nella forma seguente:

1) I proventi dei dazii e delle tasse sugli oggetti di consumo sono riservati allo Stato, ad esclusione dei Comuni, quindi il commercio interno è interamente libero, salvo eccezioni insignificanti.

2) L'imposizione delle tasse sulla proprietà fondiaria e sul reddito personale sotto forma di sussidii, decimi, quindicesimi è riservata parimenti allo Stato e nessun assegno o facoltà di sovrimporre è accordato ai comuni.

3) Invece le tasse comunali, ed anzitutto la tassa dei poveri è commisurata al contributo proporzionale della *visible profitable property in the parish*, cioè, alle contribuzioni proporzionali di tutti i beni stabili che si trovano nell'associazione comunale; contribuzioni, che devono essere versate dal proprietario utilista (*occupier*). Nel corso della generazione successiva sono avvenuti altri mutamenti, in sèguito ai quali il sistema delle imposte dirette dello Stato ebbe forma diversa. L'antico sistema dei sussidii, coll'imposizione delle tasse sulla ricchezza mobile, è sparita affatto, sopravvivendo soltanto una "tassa fondiaria, " *Land Tax* ". I mutati bisogni dello Stato durante le guerre contro la Francia determinarono però di necessità una rinnovazione dell'imposta sul reddito nella forma di una *property and income tax*, quale imposizione di tasse subbiettive sul reddito nella sua totalità per tutte le manifestazioni della ricchezza. In appresso, la "tassa fondiaria", venne a scemare, imperocchè essendo mantenuti gli estimi antichi, discese ad una misura veramente esigua. Nel 1798 venne dichiarata perpetua e redimibile, e si può ora considerare come un canone od una servitù inerente al possesso fondiario, piuttosto che come una imposta suscettiva d'un certo sviluppo.

Lo sgravio relativo del possesso fondiario lasciava un più libero spazio al crescente sviluppo delle imposte comunali, le quali, fin dalla

metà del secolo XVIII, sono tosto salite al doppio, al quadruplo, da ultimo, al decuplo ed anche più. Per la totalità dei bisogni delle associazioni comunali e provinciali si sviluppò con una certa uniformità il sistema di Elisabetta, già applicato all'imposta dei poveri. Siccome il dominio dello Stato è considerato come la base indispensabile dell'associazione dello Stato medesimo, così questa legislazione considera i proventi annuali dei beni stabili come il fondamento necessario dell'economia delle parrocchie, delle città, delle associazioni provinciali, come le basi economiche di tutto il *Selfgovernment*, la base su cui consistono i corpi elettivi, i quali hanno dato solidità e carattere alla Camera dei Comuni (1). Di tal modo l'imposta sui beni stabili, dalla *visible property in the parish*, riuscì ad una imposta per la parrocchia, la città, l'associazione provinciale, come per tutte le associazioni secondarie di nuova formazione, e secondo la giurisprudenza di più secoli e secondo numerose dichiarazioni autentiche, venne a fondarsi sulle massime seguenti:

1) Oggetto dell'imposta delle tasse è la proprietà *visibile ed utile*, nell'interno dell'associazione comunale, proprietà rappresentata dai terreni, dai fabbricati d'ogni specie, dalle fabbriche coi loro apparecchi permanenti, dalle decime, dalle miniere, dai boschi cedui (*under woods*), ad eccezione degli edifici dedicati al culto divino, degli edifici che servono esclusivamente agli scopi dello Stato, della proprietà della Corona ecc.

2) Questi oggetti vengono tassati nella persona del proprietario che gode del suo fondo (*occupier*); però è ammesso dalla recente legislazione che per i piccoli fittavoli il proprietario del fondo s'incarichi del pagamento delle imposte (*compounding*).

3) L'estimo ha luogo secondo l'ammontare del fitto o della pigione del bene stabile; sull'estimo di questo valore utile si ebbero dichiarazioni speciali nello Statuto del sesto e settimo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 96, § 1, ecc., e in numerose decisioni giudiziarie.

(1) [La tassa dei poveri, *Poor rate*, dopo più che cento leggi speciali, ebbe nuova e solida base nella legge del 1834 sull'amministrazione dei poveri.

L'imposta provinciale, *County rate*, fin dalla metà del secolo XVIII, si fonda sulle contribuzioni matricolari della imposta sui poveri.

L'imposta nelle città, *Borough rate*, per l'amministrazione di polizia e per l'antica amministrazione urbana, è stabilita sulla base della *County rate*, in virtù dello Statuto del 1835.

L'imposta per le strade, *Highway rate*, è stabilita, nei recenti ordinamenti stradali — con alcune differenze insignificanti — sulla base dell'imposta sui poveri.

Gli atti sull'igiene pubblica e le leggi connesse introdussero altre imposte, le quali si fusero gradatamente in una *Sanitary rate*, sulla base d'una sovrimposta della *Poor rate*.

Le nuove leggi sull'amministrazione scolastica ristabilirono infine anche la tassa scolastica sulla base della *Poor rate*, in quanto sia costituita mercè contributi comunali].

4) Il procedimento per l'esazione delle imposte comunali è stabilito minutamente:

L'*Imposition* spetta agli impiegati comunali che ripartono le imposte, salvo ricorso ai giudici di pace, ed all'uopo coll'intervento di periti competenti nell'estimo;

L'*Amendement*, cioè il procedimento per i reclami, si svolge dinanzi alle Corti speciali ed alle Corti trimestrali dei giudici di pace, salvo ricorso ai tribunali sulle questioni di principio;

Per l'effettiva riscossione (*Levy*) ed il procedimento esecutivo è ammesso il ricorso ai giudici di pace;

Il servizio di tesoreria (*Custody*), la contabilità e la sua revisione dipendono dagli impiegati governativi dell'ufficio dei poveri e dagli organi analoghi.

Il ricorso ai giudici di pace ed ai tribunali garantisce la riscossione legale delle imposte comunali. Insieme a questo è però sempre ammesso, per maggiore comodità del pubblico, il ricorso alle autorità centrali (1).

[Sino al 1889 vi erano nelle contee la *County rate* e la *Police rate*, che venne allora unita alla prima. Questa tassa, al pari di tutte quelle il cui prodotto è destinato a spese d'interesse provinciale o locale, viene imposta e percepita alla stessa maniera della tassa comunale per eccellenza, la *Poor rate*, cioè ha la forma di una tassa proporzionale al reddito degli immobili. Il consiglio di contea ha ora la facoltà di imporre tasse, che spettava un tempo alle Corti trimestrali, e quella di ripartire secondo la legge i prodotti che lo Statuto del 1888 assegnò alle contee sulle licenze e sulle tasse di successione. Lo Stato inglese, avvedendosi che era necessario accrescere non solo i poteri degli enti locali, ma anche i loro mezzi, abbandonò alle amministrazioni provinciali e locali un totale di 6.427.579 Ls., in luogo di 2.582.434 Ls. di sussidi che erano stati sino allora accordati.

Gli enti locali hanno perciò anzitutto il prodotto della tassa sulle licenze pagata da venditori al minuto o commercianti di liquori, vino,

(1) Il sistema delle imposte comunali è uno degli argomenti principali del *Selfgovernment*, ed è descritto minutamente sotto questo rapporto in GNEIST, *Self-government*, Berlino 1871, 3^a ed., dal § 11 fino al 19. — Dopo uscita questa terza edizione, venne abolita la tassa ecclesiastica (*Church rate*), combattuta per tanto tempo. Le imposte del *Public Health Act* e degli atti successivi vennero unificate in una *Sanitary rate*. Gli oneri delle scuole comunali furono messi a carico della tassa sui poveri. Per l'estimo e per la riscossione delle imposte si emanò una serie di leggi, che tendono ad unificare la materia, mercè le quali il diritto d'imposta comunale (senza che siano mutate le antiche massime) ha ora conseguito una forma più chiara. — Fin dai tempi in cui venne emanato lo Statuto del trentaduesimo e trentatreesimo anno del Regno di Vittoria, capo 41, è permesso generalmente, in seguito ad una deliberazione comunale, di riscuotere l'imposta dal proprietario del fondo anzi che dall'*occupier*. Col *Rating Act* del 1874 venne decisa una serie di questioni controverse sull'estimo delle foreste, dei luoghi di caccia, delle miniere, ecc.

[birra, sidro, vini dolci, rinfreschi, mercanti di cavalli, di selvaggina, di tabacco, periti stimatori, prestatori a pegno, mercanti ambulanti, *house agents*. Vi si aggiungono la tassa sui cani, sul porto d'armi, sui servitori maschi, sugli stemmi, sulle vetture, sui carri, sulle locomotive. Queste tasse sono percepite dagli agenti del governo, e versate alla Banca d'Inghilterra, che le paga al Consiglio della contea sotto la direzione del *Local Government Board*. La Corona può autorizzare i consigli a percepire questa tassa direttamente, ed a dare così alle contee una più completa autonomia finanziaria. Così pure i quattro decimi dei *probate duty* si versano alla Banca d'Inghilterra e sono distribuiti fra le contee, in proporzione dei sussidii che percepivano dallo Stato prima del 1888, come vedremo a suo luogo.

I borghi hanno facoltà di sovrimporre sugli immobili, ripartendo il carico tra le parrocchie, per coprire il disavanzo risultante dalle entrate del patrimonio comunale e dalle spese. Il consiglio del borgo può ordinare che la tassa si unisca a quella dei poveri, sotto forma di supplemento.

I consigli di parrocchia (*parish council*) possono sovrimporre 6 *pence* per lira st. sulle entrate annuali della circoscrizione, ma se devono sovrimporre più di 3 *pence* hanno bisogno dell'approvazione del *parish meeting*.

Per la tassa sui poveri, che è la base di tutte queste tasse locali, gli *overseers* preparano i ruoli, raccogliendo gli elementi per la decisione che trae poi la sua forza obbligatoria dall'intervento del comitato di ripartizione (*assessment committee*) di 6 a 12 membri, sul cui parere l'*overseer* compila la *valuation list*, che viene esposta al pubblico, e può esser ancora modificata dalle autorità locali o su loro ricorso davanti alla Corte trimestrale; la *poor rate* deve essere in ogni caso proporzionata al reddito netto, al valore locativo degli immobili, comprese le decime secolarizzate, i diritti di caccia e di pesca ecc. il che costituisce un onere assai grave per la proprietà fondiaria. Gli *overseers* devono anche raccogliere materialmente l'imposta, ed hanno l'aiuto di assistenti retribuiti, o sono persino sostituiti da collettori stipendiati. I contribuenti che non pagano sono citati davanti a due giudici di pace, ed occorrendo si procede al sequestro ed all'arresto per tre mesi. La *poor rate* è dunque più che una imposta ordinaria. Essa è una imposta-tipo, che servi di base e di modello a tutta l'imposta locale. Gli *overseers* devono rendere i loro conti agli *auditors* istituiti dalla legge del 1844, modificata nel 1879, nominati, revocati e pagati dal Governo, coi poteri che erano già affidati ai giudici di pace. La resa dei conti ha luogo due volte l'anno e sono poi soggetti al controllo del pubblico; ogni contribuente può esaminarli e discuterli in presenza dell'*auditor*].

SEZIONE II.

B. *Organi dell'amministrazione finanziaria.*

§ 89.

I. Amministrazione centrale.

B. I. Ministero delle finanze. « Treasury ».

Tutta la finanza d'Inghilterra, — amministrazione, tesoro, giurisdizione amministrativa, — era riunita in origine nello Scacchiere normanno (*Exchequer*, *Scaccarius*). Questo corpo amministrativo aveva contribuito fin dai tempi dell'invasione, al più alto grado, a dare qualità e modo al diritto amministrativo e costituzionale inglese, più di qualsiasi altra istituzione delle isole britanniche (1). Ma nel corso dei secoli questo lento e grave istituto subì riforme radicali in seguito a divisioni ed a smembramenti, per cui l'antico diritto amministrativo si perfezionava sempre più. (2). Le più importanti suddivisioni sono le seguenti:

1) Separazione dell'amministrazione dalla giustizia, in seguito

(1) Per la storia dell'*Exchequer* normanno vedi GNEIST, *Storia della costituzione inglese* (ted.), pagg. 177-186, 206, 231, 250, 318, 501. Ivi sono messi in evidenza anche i meriti dei due scritti recenti: THOMAS, *Exchequer*, e THOMAS, *Materials for the antiquities of Exchequer*. Il Thomas riassume l'evoluzione storica nel modo seguente: « L'antico *Exchequer* si è estinto lentamente: 1) l'ufficio del Lord tesoriere è rappresentato dai Lord commissarii; 2) l'*Exchequer of Receipt* dal Controllore generale; 3) l'*Exchequer of Account* dal Cancelliere del tesoro, i *Barons dal Remembrancer*; mentre l'Ufficio di Revisione rappresenta gli antichi *Auditors of Imprest* ed anche gli *Auditors of the Land-revenue* ». — Nei commenti sulla *Constitutional Law* (per esempio in BOWYEN, 208) è spiegato il rapporto fra la *Treasury* e l'*Exchequer*, col fatto che: « La funzione speciale dell'*Exchequer* è di ricevere le entrate dallo Stato; quella della *Treasury* di impiegarle o versarle ai diversi dipartimenti dell'Amministrazione. Perciò il primo ramo ufficiale dell'*Exchequer* è l'esazione del denaro pubblico; il secondo è la spesa dello stesso in conformità alle istruzioni delle autorità competenti ».

(2) Il titolo di tesoriere è forse antico come il tesoro reale. Il Tesoriere dei Re normanni custodiva il tesoro della Corona, che si conservava a Westminster, e teneva una specie di Corte (dello Scacchiere) dove riceveva gli Sceriffi: *Custodes thesaurorum regaliū* sono talvolta i vescovi. STUBBS, *Const. History*, I, 353. — [John Dynham all'avvenimento di Enrico VII fu creato Pari e Gran Tesoriere. Il Consiglio venne formato nel 1612 sino al 1614, poi dal 1618 al 1620, nel 1635, nel 1641, e con maggior frequenza dopo la Restaurazione. Da Giorgio I si ebbe sempre un Consiglio. — Vedi: *Materials for the History of public Departments*, pubblicati a cura dello *Stationery Office*, Londra 1846. — Sino alla metà del XVIII secolo il Re presiedeva spesso il Consiglio in persona].

a cui i controversi diritti finanziari del re vengono sempre più completamente trasferiti al dipartimento giudiziario dell'*Exchequer*. Come *Court of Exchequer*, questo ufficio è un consiglio di Baroni, il quale, dai tempi della *Magna Charta*, viene a consistere con lenta evoluzione, sulla stessa base degli altri due tribunali. Fin dai tempi della Rivoluzione, la massima della inamovibilità dei giudici vale anche per questa corte giudiziaria di finanza, la quale per i processi civili si trova in concorrenza cogli altri tribunali supremi (1).

2) Separazione dell'amministrazione finanziaria superiore, sotto il nome di *Treasury*, dagli affari di cassa, di contabilità e dagli altri che restano agli antichi uffici dell'*Exchequer*. Questo mutamento era già cominciato sotto Elisabetta; sotto Carlo II riuscì ad uno stabile assetto. La *Treasury* ebbe da allora separati uffici e l'aspetto di un vero ministero delle finanze.

3) Trasformazione degli uffici dell'*Exchequer*, diventati oramai sproporzionati, in dipartimenti amministrativi secondarii. La revisione dei conti, che spettava per lo innanzi agli *Auditors of the Imprests*, passò ad un'ufficio di Revisione (1785). L'affitto dei beni demaniali, dal *Clerk of the Pipe*, passò al dipartimento dei beni demaniali e forestali (1820). In forza dello Statuto del terzo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 99, vennero poscia aboliti tutti gli antichi uffici riguardanti la contabilità. Infine l'amministrazione particolareggiata dei dazii e delle imposte venne affidata a due grandi direzioni generali.

4) Il distacco degli affari di cassa dall'ordinaria amministrazione finanziaria si compì nel 1834, in seguito all'accordo del dipartimento finanziario con la Banca d'Inghilterra. Oramai lo Stato ha regolato le sue operazioni pecuniarie precisamente come una grande casa commerciale inglese; cioè, le entrate e le spese sono percepite e pagate sopra mandati da un banchiere, che in questo caso, è la Banca d'Inghilterra. Gli antichi ciambellani (*Chamberlains*) i tesoriери (*Tellers*), il *Clerk of the Pells* e gli altri impiegati amministrativi della cassa sono soppressi; gli antichi dipartimenti dell'entrata e della spesa si riducono ad un controllo presieduto dal *Comptroller General* e ad una tesoreria generale diretta dal *Puymaster General*, che pagano i salarii, le competenze e tutte le altre spese speciali, eseguite una volta dall'*Exchequer* in moneta sonante (*in specie*).

(1) Nominalmente la *Court* rimase, a dire il vero, sempre congiunta all'*Exchequer*; come giudizio di equità, il Cancelliere dello Scacchiere aveva seggio e voto anche nel secolo XVIII. Ancora nel 1786 Walpole sedette come giudice in qualità di Cancelliere dello Scacchiere in una causa contro la Compagnia delle Indie Orientali, nella quale la Corte diede, a parità di voti, la sentenza definitiva. Però fu questo l'ultimo caso di simili giudizi. In forza dello Statuto del quinto anno del Regno di Vittoria, capo 5, la "giurisdizione giudiziaria" della *Court of Exchequer* venne trasferita di bel nuovo al Cancelliere. — [Coll'atto 28 e 29 Vitt., c. 104, del 1865, tutte le cause in materia di imposte furono trasferite ad una Corte divisionaria della Sezione del Banco della Regina].

5) Il moderno mutamento delle amministrazioni, che risulta dalla mutabilità del nuovo Consiglio ministeriale, riguarda in molteplici guise anche l'amministrazione finanziaria. Gli affari dell'intendenza militare, *Commissariat*, i quali spettavano una volta al Ministero delle finanze, sono di nuovo affidati al Ministero della guerra. L'amministrazione dei beni demaniali e forestali e degli edifici pubblici, in forza di leggi speciali, ebbe una posizione più indipendente dei *Parliamentary Boards*, i cui capi hanno alle volte un seggio nel Consiglio dei Ministri. Infine, la necessità di una maggiore stabilità del reddito dello Stato ha condotto alla formazione di un " fondo consolidato ".

Di pari passo con questi mutamenti procedette la trasformazione progressiva nel moderno sistema burocratico dell'amministrazione.

Funge da capo di tutta l'amministrazione finanziaria, fin dai primi tempi del medioevo, il Lord gran tesoriere, il cui ufficio nel secolo XVIII, venne permanentemente affidato ad una Commissione. Questo supremo consiglio di finanza, *Commissioners of the Treasury*, consta ora:

- 1) Del Primo lord della Tesoreria;
- 2) Del Cancelliere del tesoro;
- 3) Di 3 *Junior Lords*.

Il Primo lord della tesoreria, nello sviluppo successivo del sistema parlamentare, ha conseguita la posizione di un primo ministro; egli ha col Ministero delle finanze gli stessi rapporti che con tutti gli altri dipartimenti, quale presidente del Consiglio dei Ministri. Mutando il *Premier*, viene nuovamente costituito anche tutto il Consiglio, come mutano gli altri ministri. Parimenti mutano i due *Joint Secretaries* o sottosegretarii di Stato, i quali hanno sull'effettivo andamento degli affari ben maggiore influenza del Consiglio che ha nominalmente la direzione suprema. Però i continui inconvenienti di questo mutamento di tutto il personale superiore determinarono nel 1805 la nomina di un terzo segretario permanente, sotto il titolo di *Law Clerk and Assistant Secretary*, divenuto poi *Permanent Secretary*, che non può essere membro del Parlamento. Siccome il Primo Lord non prende mai parte alle sedute del Consiglio (1), il Cancelliere del tesoro di rado, e gli *Junior Lords* occupano piuttosto una posizione ono-

(1) [Sebbene il Primo Lord della Tesoreria si occupi per lo più della politica, non della finanza, più di un uomo di Stato energico tenne anche la direzione della finanza ed in questo caso assunse l'ufficio di Primo Lord della Tesoreria e quello di Cancelliere dello Scacchiere. Così fecero Canning nel 1827, sir R. Peel nel 1884-85, e Gladstone due o tre volte.

Il secondo Lord della Tesoreria, il Cancelliere dello Scacchiere, è il vero ministro delle finanze, responsabile al Parlamento, ed incaricato di tutta l'amministrazione. THOMAS, *Exchequer of England*, pag. 102].

raria (1) e di vigilanza, i veri direttori dell'amministrazione sono i tre sottosegretarii di Stato. Anche qui l'amministrazione collegiale dei *Lords of the Treasury* è soltanto un nome. I decreti importanti sono firmati in copia da due *Junior Lords* (2); però il Cancelliere del tesoro si riserva l'approvazione dei decreti più importanti, che gli vengono comunicati per iscritto da un sottosegretario di Stato o dagli *Junior Lords*.

A tenore di ciò, nel Consiglio nominale, il Cancelliere del tesoro ha ufficio di capo direttivo del dipartimento finanziario. Però in questa posizione l'attività parlamentare è di gran lunga preponderante nella presentazione e nella difesa del bilancio finanziario, che viene deliberato ogni anno nel Consiglio dei Ministri con l'accordo tra i membri del Gabinetto ed è presentato al Parlamento capitolo per capitolo. Il cancelliere del tesoro quindi, è più un ministro delle finanze "parlamentare", che un capo dell'amministrazione. L'ordinamento del Consiglio dei Ministri in quanto riguarda i bisogni dei singoli dipartimenti e la discussione col Parlamento, per assicurare l'effettuazione del piano finanziario, richiedono tanta forza e tanta attenzione, che l'effettiva direzione dell'amministrazione finanziaria deve essere affidata ai sottosegretarii di Stato.

Dei tre sottosegretarii di Stato uno è un segretario permanente, gli altri due mutano col mutare dei ministeri di partito, e ciascuno è alla testa di un dipartimento principale.

I. Il dipartimento per le entrate dello Stato dipende da un sottosegretario di Stato parlamentare, ciò che riesce tanto più opportuno, che la massa principale degli affari è trattata da funzionarii permanenti. Quali "dipartimenti esecutivi", sono subordinati a questo dipartimento: l'ufficio generale delle gabelle, l'ufficio generale delle imposte, la direzione generale delle poste, che veramente è alquanto più indipendente, il dipartimento dei beni demaniali, forestali e delle costruzioni dello Stato. Dopo l'ordinamento di queste autorità e del loro diritto amministrativo rimane ben poco alla diretta azione del capo di questo dipartimento, il controllo generale della tenuta dei libri, quello della contabilità, specialmente il diritto di ridurre le pene in materia di imposte o per oppignoramento, le multe ed i rimborsi.

II. Il secondo dipartimento per le spese dello Stato dipende dal sottosegretario di Stato permanente, per conservare, accanto al mutabile Cancelliere dello scacchiere, una certa stabilità. Tutti i paga-

(1) [Canning diceva che i giovani Lordi hanno l'incarico di fare una Camera, conservarla ed applaudire i ministri. Ora rimane loro solo quest'ultimo ufficio; nel 1861 un ministro dichiarava che assolutamente non hanno alcuna attribuzione amministrativa. — LORD LLANOVER, *Report on Comm. on Miscellaneous Expenditure*, Londra 1870. Di solito sono scelti uno fra i deputati inglesi, l'altro fra gli scozzesi, il terzo fra gli irlandesi. TODD, *Gov. Parlam.*, pag. 498].

(2) Statuto del dodicesimo e tredicesimo anno del Regno di Vittoria, capo 89.

menti, dipendano essi da voti speciali o generali, si debbano essi fare sul fondo consolidato o sulla lista civile, vengono diretti da questo dipartimento con ordini di finanza (*Warrants*). Questo controllo finanziario si estende a tutti i dipartimenti civili e militari, come pure all'esame delle spese dei tribunali e degli sceriffi. Il Ministero delle finanze funge, in certo qual modo, come collaboratore (*Codercernent*) degli altri dipartimenti dello Stato per la parte delle spese. Da questo dipartimento dipende la tesoreria generale (*Paymaster General's Office*), che dirige i pagamenti nei singoli uffici.

III. Il terzo dipartimento per gli affari riguardanti le nomine (*patronage*) dipende, alla sua volta, da un sottosegretario parlamentare di Stato. Egli trae la sua importanza dal fatto, che al Ministero delle finanze è riservata d'ordinario anche la nomina del personale burocratico in quei dipartimenti, i cui capi non hanno voto nel Consiglio dei Ministri. Vi si aggiunge il numeroso personale dell'amministrazione delle gabelle, delle imposte e delle poste; amministrazioni, che comprendono la maggior parte dei *Civil Services*. Però il maggior numero delle nomine è delegato alla Direzione delle Poste ed agli uffici generali delle gabelle, sì che al Ministero rimane solo una azione generica (*General-decernat*). Gli affari concernenti le pensioni sono affidati ad uno speciale Consiglio di due *Junior Lords*.

Per quanto importanti riescano queste funzioni, pure, come gli affari speciali si vennero affidando ai singoli dipartimenti esecutivi, si sono semplificate di tal modo, che il Ministero delle finanze si regge con pochi impiegati superiori e con uno scarso personale burocratico (1). Esso forma appunto il Dipartimento generale per le entrate e le spese dello Stato, composto del Cancelliere del tesoro (dello Scacchiere) e di tre sottosegretari di Stato quali impiegati annessi, dell'*Auditor of Civil List* e del *Parliamentary Counsel*. Da questo dipartimento generale dipendono:

A) L'amministrazione delle entrate, che si divide nell'ufficio generale delle gabelle, nell'ufficio generale delle poste co' suoi dieci-

(1) Il bilancio principale del Ministero delle Finanze (*Estimates*, sez. II, n. 2) comprendeva, per l'anno 1880-81, *Parl. Pap.*, XLV, pagg. 74, 75 i funzionarii seguenti: il *First Lord of the Treasury* a 5000 Ls.; il *Chancellor of Exchequer* a 5000 Ls.; tre *Lords Commissioners* a 1000 Ls.; due *Secretaries* a 2000 Ls.; un *Permanent Secretary*, 2500 Ls.; un *Auditor of Civil List* a 1500 Ls.; un *Accountant* a 1000 Ls.; due *Assistants* a 450-500 Ls.; quattro *Principal Clerks* a 1000-1200 Ls.; venti *Clerks* a 250-900 Ls.; ventidue *Supplementary Clerks*, ecc.

Fino alla riforma degli uffici civili (1881), il *Chancellor of the Exchequer* aveva larghe competenze. — Da questo dipartimento centrale, quali consulenti legali per la redazione tecnica dei progetti di legge, dipendono il *Parliamentary Counsel* con 2000 Ls., ed un *Assistant* con 2000 Ls.

[La spesa per la " Tesoreria ed i dipartimenti ad essa soggetti ", forma nel

mila impiegati circa, nell'ufficio dei beni demaniali e in alcuni altri uffici speciali di minore importanza (1).

B) L'amministrazione delle spese, sotto la direzione personale del cancelliere dello scacchiere e del suo sottosegretario parlamentare di Stato. Qui il centro di gravità sta nella preparazione e nell'approvazione dell'annuale bilancio economico dello Stato nel Consiglio dei Ministri e nel Parlamento (§ 96), e nella successiva direzione suprema dei pagamenti a mezzo del *Paymaster general* (§ 97), alle quali disposizioni si collegano i controlli dell'amministrazione finanziaria (Sezione III).

Al sistema del *Selfgovernment* rimane una ristretta cerchia d'azione nelle imposte (*Taxes*) dirette, da stabilirsi con l'estimo, che si col-

bilancio del 1892-93 il voto 3 della Parte II, *Civil Services*. Le spese sono così suddivise:

Stipendii e indennità	La.	51.301
Spese di viaggi e casuali	"	570
Ufficio del <i>Parliamentary Counsel</i>	"	7.918
Comitato per la revisione delle leggi	"	1.128
Id. per la pubblic. degli <i>State Trials</i>	"	300

Totale per la Tesoreria La. 61.212

Ufficio del <i>Paymaster General</i>	La.	23.705
Id. dello Scacchiere, Scozia	"	3.872
Id. delle pensioni ai maestri, Irlanda	"	1.563
Id. pel Canale di Suez	"	1.935
Ricevitore dell' <i>Hereditary Revenue</i>	"	445

Totale (meno 4040 La. di *appr. in aid*) La. 31.520

Per questo ufficio si spendono inoltre 24.589 La. in altri capitoli (riparazioni agli stabili, *Stationery and printing*, spese *non effective*, ecc.).

L'Ufficio della Tesoreria si compone ora di un Primo Lord a 5000 La., un Cancelliere dello Scacchiere a 5000 La., 3 Lordi Commissarii a 1000 La., 2 Segretarii a 2000 La., un Segretario permanente a 2500 La., un *Auditor of Civil List* e Segretario assistente a 1500 La., 4 *Principal Clerks* a 1000 La., 7 id. di prima classe a 700 La., 12 id. di seconda a 250 La., un *Treasury Officer of Accounts* a 850 La., un *Accountant* a 600 La. ed un *Assistant* ecc. a 400 La. Vi è poi un Sopra intendente del registro a 500 La., un Segretario of *Paper room* a 450 La., ufficio ora soppresso e conservato *ad personam*, un *Treasury Chest Clerk* a 400 La., e 4 altri Segretarii. La seconda divisione ha 3 Segretarii a 250 La., 6 id. a 250, e tre alunni. Vi sono poi *Messenger*, *Charwomen*, *Bookbinder*, ecc., per un totale di 117 impiegati.

Il *Parliam. Counsel* ha 3000 La., l'Assistente 2000, i tre Segretarii di questo ufficio 400 La. ciascuno. L'ufficio del *Paymaster General* è stato riordinato con legge del 52 e 53 Vitt., c. 53, e comprende 75 impiegati: un *Paymaster General* a 1810. id. per l'Irlanda, un capo Segretario a 1000 La., 8 principali Segretarii a 700 La., 18 Segretarii di prima classe a 400-600 La., 11 di seconda a 100-375 La., 20 di terza a 70-250 La. ed altri. — *Parlam. Pap.*, 1892, *Estimates, Civil Services* ecc. vol. LIII, pag. 88-93].

(1) Si veda quanto è detto dal § 90 fino al 96.

lega opportunamente all'ufficio finanziario per le imposte all'interno (§ 93 a).

Dalla *Treasury* dipendono altresì due ufficii speciali, i quali, per ragioni riguardanti l'andamento degli affari, sono costituiti come due dipartimenti secondarii: l'*Office* dell'avvocato erariale o avvocato fiscale generale (*Solicitor*) e l'ufficio per gli affari di cancelleria e per quelli riguardanti gli stampati (*Stationery*) (1).

(1) Il bilancio speciale del *Solicitor* si trova inserito nella Classe III dei *Civil Services Estimates: Law Charges*, n. 1 (*Parl. P.*, 1880-81, pag. 164), e comprende un *Solicitor* a 2500 Ls., tre *Principal Assistants* a 1200-1500 Ls., quattro *Assistants* a 600-900 Ls. Questi avvocati fungono ad un tempo da segretarii nell'ufficio del Consiglio di Stato e nell'ufficio del Commercio, della zecca, nell'amministrazione della guerra, nella tesoreria generale, nell'ufficio di cancelleria ed in tutti quei dipartimenti i quali non hanno un *Solicitor* particolare, e controllano pure la maggior parte delle liquidazioni dei procuratori, i quali dirigono i processi fiscali nei casi speciali.

[Nel bilancio del 1892-93 è il voto 1 della Parte III. Per questo *Department of the Solicitor, Queen's Proctor, and Director of Public prosecutions* è stanziata una spesa di 20.358 Ls., così suddivisa: un *Solicitor* ecc. a 3000 Ls., essendo state aggiunte 500 Ls. da una recente legge per cui il *Solicitor* venne nominato anche Direttore di *Public prosecution*; tre *Solicitors* assistenti a 1500 Ls., 4 Assistenti a 900 Ls., uno dei quali per tre mesi; 7 Segretarii di prima classe a 350-500 Ls., 5 id. di seconda a 150-300 Ls., 4 id. supplementari a 150 Ls., 3 *Abstractors* a 150 Ls., alcuni corrieri ecc. Questo ufficio percepisce però una parte delle spese di giustizia civile e penale stanziate in questo voto del bilancio].

Le spese per l'ufficio della *Stationery* sono stanziate nel bilancio, sezione II, n. 25, *Printing and Stationery*, *Parl. P.* (1880-81, pagg. 128-133), e comprende un *Comptroller* a 1000-1200 Ls., un *Assistant* a 800 Ls., 28 *Clerks*, in tutto 63 impiegati, con una spesa complessiva di 18.285 Ls. Le spese del materiale importano 356.845 Ls., il valore delle provviste esistenti ammonta a 134.238 Ls. — Una relazione su questo servizio è stata presentata dall'on. MAC CULLOCH, che ne era allora il capo, *Report on Miscellaneous Exp.*, 1848, I, 49-62, con molte osservazioni sulla prodigalità di stampati, specialmente sulla pubblicazione di troppi atti parlamentari. È annessa all'ufficio la redazione del *Monitore dello Stato* (*London Gazette*, ecc.) con un *Editor* a 800 Ls. e cinque *Clerks*.

[Nel bilancio del 1892-93 lo *Stationery and Printing Office* forma il voto 23 della Classe II, con una spesa di 475.846 Ls., computando 109.505 Ls. di *appropriation in aid*. I titoli della spesa sono i seguenti:

Stipendii ed indennità	Ls. 26.039
Cavalli e carri	3.350
Polizia e spese casuali	1.092
Stampati per uffici pubblici	173.900
Carta id.	155.400
Pergamene ecc. id.	9.400
Legature id.	51.700
Oggetti di cancelleria id.	57.400
Stampati, carta ecc., per le due Camere del Parlam.	75.000
Id. per le pubblicazioni dello <i>Stationery Office</i>	23.000
Id. per la <i>Gazzetta Ufficiale</i>	2.100

(Segue)

1) Il *Solicitor to the Treasury*, l'avvocato generale erariale, rispetto alla *Treasury* ha la posizione di un procuratore inglese (*Solicitor*) rispetto alla casa bancaria o ad un privato, i quali si valgono di un agente tecnico per l'esercizio di importanti affari giuridici. Egli è subordinato al Ministero delle finanze, serve però anche ai segretari di Stato ed agli altri dipartimenti speciali quale procuratore per la preparazione delle informazioni di fatto nei processi fiscali. Anche la Camera Alta e la Camera dei Comuni lo consultano all'occasione, per esempio nelle denunce a carico degli impiegati della Camera. Tanto il *Solicitor* quanto i suoi sostituti vengono nominati fra gli avvocati più ragguardevoli, o con uno stipendio fisso e con certe competenze. In forza del *Treasury Solicitor's Act* del 1876 (1), questo *Solicitor* e il suo *Assistant Solicitor* sono considerati come persona giuridica, *sole corporation*, per agevolare l'amministrazione delle sostanze ed il patrocinio processuale, specialmente per l'amministrazione delle eredità che decadono alla Corona per assoluta mancanza di eredi. Alla *Treasury* sono riservati i regolamenti per l'esecuzione di questa legge.

2) L'ufficio per la cancelleria e gli stampati (*Office of Stationery*, Economato) fu istituito nel Ministero delle finanze dell'anno 1786 per ottenere di un certo risparmio negli oggetti di cancelleria e per impedire gli abusi che vi potrebbero prevalere. L'autorità fa

<i>Parliam. Debates and Records</i>	La.	2.570
Stampati e carta per le Dogane	"	4.100
Altre pubblicazioni	"	300

[oltre a 8103 Ls. di spese stanziare su altri capitoli. La vendita di stampati, delle Gazzette di Londra e di Edinburgo, di carta ecc., produce 133.105 Ls.

Il personale si compone di 83 impiegati, cioè un controllore a 1200 Ls., un assistente a 700 Ls., 4 segretarii a 500-700 Ls., undici segret. ordinarii a 420 Ls. ed altri funzionarii inferiori. — Le tre Gazzette di Londra, Dublino ed Edinburgo provvedono colle entrate alla spesa, anzi danno un reddito di 24.501 Ls.

Al bilancio è allegato un prospetto degli stampati, della carta ecc., richiesti da ciascun pubblico ufficio, colla relativa spesa, nonchè dalle Commissioni d'inchiesta, ispezioni ecc., per le singole parti del Regno Unito. *Parl. Papers*, 1892, vol. LIII, pag. 157-161. — V. anche la terza Relazione dello *Stationery Office* pel 1890, *Parl. Papers*, 1890, XXVI, pag. 769].

(1) Statuto del trentanovesimo e quarantesimo anno del Regno di Vittoria, c. 18. — [Oltre alle leggi citate dall'autore si vedano le seguenti, che riassumono la storia della *Treasury*:

- 1693. 5 Gugl. e Maria, c. 7, sez. 53, Seggio in Parlamento.
- 1706-07. Anna, c. 41, sez. 25 (secondo Ruffhead è il c. 7), Numero e seggio in Parlamento; id., c. 53, sez. 19 (o capo 26); id. per la Scozia.
- 1781-82. 22 Giorgio III, c. 82, sez. 22, Spese per servizi speciali.
- 1801. 41 Gior. III, Seggio in Parlamento.
- 1816. 56 id., c. 98, Commissarii.
- 1835. 5 e 6 Gugl. IV, c. 62, sez. 2-4, Abolizione del giuramento.
- 1838. 1 e 2 Vitt., c. 58, Consolid. dell'imposta fondiaria.

(Segue)

acquisti in grande d'oggetti di cancelleria, provvede i legatori di libri, sovrintende alla stampa dei formularii, ai lavori litografici, e ne munisce centinaia di autorità. Nei tempi recenti, anche l'amministrazione delle pubblicazioni ufficiali, comprese le spese per la pubblicazione degli atti parlamentari, venne a ciò collegata. A capo di essa sta un *Comptroller* con 1200 Ls., che ha 85 impiegati.

L'andamento formale degli affari nel Ministero delle finanze viene esposto in numerose relazioni parlamentari, ma più specialmente in una relazione generale sulle varie spese del 1848 e in un'altra sugli uffici pubblici del 1854 (1). Le lettere personali vengono aperte dal Capo cui esse sono indirizzate, poi passate alla registrazione. Le lettere spedite alle autorità passano tosto alla registrazione, dove vengono aperte. La lettera viene poi *docketed*, cioè, si scrive sul dorso un breve riassunto del contenuto; dopo di che viene registrata, secondo un numero progressivo, in una specie di protocollo. Il *Principal Clerk* preposto alla registrazione presenta lo scritto al sottosegretario di Stato od agli altri funzionari legali. Nei casi ordinarii e nel consueto andamento degli affari correnti, questi stende una minuta del decreto (*Minute*), che viene comunicata e approvata nella prossima seduta del consiglio. Nei casi più importanti o in quelli, che non cadono chiaramente sotto una regola precisa, colui che ne ha l'incarico sottomette, se è un impiegato inferiore, lo scritto ad uno dei segretarii; se è un segretario, lo sottomette al Cancelliere dello scacchiere. Le questioni più importanti vengono così sottoposte, per la decisione, al Cancelliere dello scacchiere. Se di tal modo la deliberazione ha luogo nella forma di una *Treasury Minute*, essa viene letta [cioè si dà per letta] nel Consiglio delle finanze, poi viene mandata alla registrazione. A quel tempo gli impiegati che preparavano i decreti (*for drawing up the Treasury Minutes*) erano: i due segretarii parlamentari, il *Permanent Secretary*, l'*Auditor* della lista civile, il *Principal Clerk* per gli affari coloniali, il *Principal Clerk Assistant* dei segretarii, il *Law Clerk*, il *Clerk* dei *Parliamentary Accounts*. — Le sedute hanno luogo due volte per settimana, il martedì e il venerdì.

1849. 12 e 13 id., c. 89, Potere di agire in due.

1854. 17 e 18 id., c. 94, Spese pubbliche.

1866. 29 e 30 id., c. 39, Id.

1875. 38 e 39 id., c. 45, sez. 4, 5, 8, Debito nazionale.

1878. 41 e 42 id., c. 49, sez. 33, Pesi e misure.

1880. 43 e 44 id., c. 19, sez. 13, Tasse.

1882. 45 id., c. 9; *Documentary evidence Acts*].

(1) *Report on Miscellaneous Expenditure* del 1848, vol. I, pagg. 75-77, e nel *Report on Public Offices* del 1854, pag. 3-46. — Per verità questi documenti abbisognano di una versione molto libera e di qualche interpolazione. Tuttavia è interessante dare un'idea approssimativa dell'andamento degli affari di queste autorità centrali, quali erano allora ordinate, sebbene siano avvenute negli ultimi decenni inaccessanti trasformazioni.

In esse i due segretarii parlamentari fanno anzitutto le loro relazioni, poscia il *Permanent Secretary*, indi gli altri a seconda del loro grado. Nè il Primo lord nè il Cancelliere dello scacchiere prendono parte a queste adunanze; anzi, la decisione è sostanzialmente affidata ai *Secretaries* ed agli impiegati inferiori, in quanto si fondi sovra istruzioni e massime chiare e su precedenti decisioni (*Rules and Precedents*). Sono presentati al Cancelliere dello scacchiere soltanto quei decreti, i quali non cadono chiaramente sotto queste norme ed esigono quindi una decisione speciale (*Special Orders*). Le decisioni così assoggettate al capo tornano poi regolarmente al Consiglio. La ripartizione degli affari tra i singoli funzionarii ha luogo a mezzo del *Principal Clerk* della registrazione e si fonda sulle seguenti stabili norme: tutte le relazioni che si riferiscono al personale passano al *Patronage Secretary*; le relazioni concernenti i dipartimenti delle entrate, passano all'altro segretario parlamentare; le relazioni che trattano delle spese al *Permanent Secretary*; quelle che si riferiscono alla lista civile od ai *Bills* privati o finanziari nel Parlamento, agli affari degli enti locali ed ai casi dei *Revenue Prisoners*, spettano all'*Auditor* della lista civile: gli affari coloniali al *Clerk* relativo; gli affari minori dei dipartimenti delle entrate e gli affari correnti dell'Irlanda al *Principal Clerk Assistant*. Le relazioni colle autorità giudiziarie, le pretese d'indennizzi da parte dello Stato, l'esame dei conti degli sceriffi, le spese dei processi penali e dei tribunali di contea spettano al *Law Clerk*.

I ragguagli ulteriori che si trovano nella citata Relazione sulla posizione del collegio e dei singoli membri, neanche a quel tempo erano del tutto corretti. " Anche i segretarii parlamentari propongono i loro decreti nelle sedute del Consiglio delle finanze (?). Il Consiglio fa, in tal caso, osservazioni o domande sulla proposta. Vi assiste almeno un *Junior Lord*; mentre alle sedute del Parlamento assistono per lo più tutti. Le deliberazioni vengono prese soltanto dai funzionarii competenti ai quali sono affidate. Così firmate, ritornano alla registrazione (dove viene presa nota della data e del contenuto della deliberazione), poi vengono rinviate (*marked off*) alla divisione esecutiva, alla quale spetta l'esecuzione del decreto. I Lordi presenti fanno spesso utili osservazioni sulla proposta (!); in ogni caso, la loro presenza è considerata come un controllo per le proposte fatte dai relativi funzionarii, poco importante per la tecnica degli affari, ma efficacissime quasi a guisa d'un " controllo dell'opinione pubblica ". I segretarii parlamentari sono bensì impiegati d'una grandissima importanza nel campo della pratica, ma gli *Junior Lords* sono d'un grado superiore; perciò i primi propongono (?) d'ordinario le loro *Minutes in extenso* od almeno la parte più essenziale „ — Da questo ragguaglio apparisce all'incirca quale posizione occupino gli ufficii di fronte ai funzionarii. Questi ufficii profondamente trasformati nell'ultima generazione, erano distinti in quel tempo in due gruppi: ufficii di protocollo e di registrazione ed ufficii esecutivi.

1) La tenuta dei verbali formava un distinto ramo di servizio sotto il titolo di *Treasury Minutes*. L'andamento degli affari nel secolo XVIII si era svolto per guisa che un segretario od uno dei *Chief Clerks*, assisteva alle sedute del Consiglio, per assumere a processo verbale le note o minute (*Minutes*) sulle decisioni del collegio stesso. Queste minute (*rough minutes*) erano poi copiate e lette nella prossima seduta del Consiglio; nel caso fossero approvate e confermate rappresentavano il decreto ufficiale, in base al quale veniva emanata l'ordinanza od il rescritto corrispondente. Sul principio del secolo XIX prevalse la consuetudine di presentare all'approvazione del Consiglio veri progetti di decreti, che venivano spediti senza indugio. La copia delle *Minutes* aveva luogo per la semplice redazione definitiva del decreto; ma essa venne adottata in appresso a seconda dei casi (1). L'uso delle *Fair Minutes* venne conservato in generale soltanto allo scopo di un più spedito esame degli atti per le decisioni che si ripetono nell'avvenire. — Secondo una deliberazione del 1849, la tenuta dei processi verbali doveva essere unita al quarto ramo di servizio. Ogni scritto ricevuto è consegnato al *Registry Department*, dove si notano gli stadi successivi alla sua spedizione. Così si forma un giornale, nel quale vengono registrati ogni anno cronologicamente tutti gli scritti ricevuti. Oltre a ciò è tenuto un registro alfabetico diviso in due sezioni: una per le note e le relazioni delle autorità, l'altra per gli scritti presentati da privati. Per questo e per il *Fair Minutes Department*, v'era un *Superintendent of the Record Department*, col suo proprio ufficio.

2) Il così detto dipartimento esecutivo comprende, presso a poco, secondo le nostre idee, l'economato, la spedizione e la cancelleria, ed effettivamente gli ufficii corrispondenti. Il dipartimento era distinto in quattro divisioni, che più tardi vennero ridotte a due e successivamente vennero mutate di nuovo. Nella ripartizione in due divisioni si aveva per base la ripartizione fondamentale secondo le entrate e le spese (2). I compilatori dei decreti (*decernenten*) sono in continui rapporti cogli impiegati burocratici superiori a motivo dei precedenti (*anteriora*) e delle consuetudini. I decreti stessi rammentano in molteplici guise la *Decretur* di varii Stati tedeschi, intesa a dare l'indirizzo necessario per condurre ad effetto una raccomandazione (3). In questo e nelle lunghe e semplici indicazioni, che sogliono precedere il decreto consiste propriamente negli ufficii il lavoro principale. Come in somiglianti ordinamenti burocratici, il rescritto che

(1) *Rep. on Salaries*, 8.

(2) Notizie sulla posizione dei capi-ufficio si trovano nel *Report on Misc. Exp.*, I, 141-148.

(3) *Give necessary directions for carrying this recommendation into effect, o Give necessary authority accordingly.*

porta nella copia il nome del *Junior Lord*, dopo tre, quattro o cinque firme, è invece per lo più l'opera esclusiva di un semplice *Junior Clerk*.

II. Autorità preposte alle entrate.

§ 90.

B. II. 1. Direzione generale del demanio e delle foreste " *Commissioners of Woods, Forest and Land Revenue* " (1).

Tra le autorità preposte alle entrate, che si vennero costituendo in modo indipendente devono annoverarsi anzitutto, per ragioni storiche, i *Commissioners of Woods, Forest and Land Revenues of the Crown*.

L'autorità cui spettano cotesti affari, dopo varie vicende, conseguì la sua forma presente in forza degli Statuti del 1829 e del 1851 (2). Una legge di Guglielmo IV aveva riunito queste autorità coi *Commissioners of Works and Buildings*. Più tardi si è trovato opportuno di separare di nuovo i due uffici e dare di tempo in tempo forma collegiale all'amministrazione dei beni demaniali e delle foreste. In forza dello Statuto del quattordicesimo e quindicesimo anno del Regno di Vittoria, capo 42 (3), la Corona è autorizzata a nominare un ispettore generale dei beni demaniali e forestali, e ad aggiungergli un altro funzionario versato nell'economia rurale quale *Itinerant Surveyor*. L'assetto odierno, alquanto semplificato nel bilancio del 1880-81 (4), comprende due *Commissioners* a 1200 Ls., un Ispettore capo delle miniere (*Chief Mineral Inspector*) a 800 Ls., un *Receiver General* a 900 Ls., in tutto un personale di 39 impiegati, con una spesa complessiva di 16.535 Ls.; vi si aggiunge anche un consulente giuridico (*Solicitor*) a 1200 Ls. per una amministrazione dei beni demaniali e forestali, che è tuttora abbastanza considerevole (5).

(1) Cfr. sopra, § 82.

(2) Anno decimo del Regno di Giorgio IV, capo 50; anno quattordicesimo e quindicesimo del Regno di Vittoria, capo 42.

(3) [In parte modificato dagli Statuti 29 e 30 Vitt., c. 39, sez. 46; 38 e 39 id., c. 45, sez. 6].

(4) *Civil Services*, cl. II, n. 26.

(5) [Un elenco completo degli Statuti relativi si trova nell'*Index* citato, a pagg. 1533-1534.

Nel bilancio del 1892-93 questo servizio forma il voto 24 della classe II, per una somma totale di 23.914 Ls. così divise:

Ufficio delle foreste ecc.	17.180 Ls.
Ufficio legale	5.185 ,
Ufficio of <i>Land Revenue, Woods and inrolments</i>	1.649 ,

oltre ad una spesa di 6708 Ls. stanziata in altri capitoli, per un agente legale nella Scozia (1000 Ls.), per *non-effective s.* (3942 Ls.) ecc.

L'importanza dei beni demaniali della Corona e delle foreste che ne dipendono — i cui redditi si aggiungono al fondo consolidato, — appare dai *Finance Accounts* (1). Il capo del dipartimento ha talora un posto nel Gabinetto, però alla dipendenza e sotto l'autorità suprema della *Treasury*, la quale deve dare il suo consenso in tutti i casi di acquisti, di vendite e di nuove costruzioni.

Caratteristico rimase in questo dipartimento il mutato ordinamento fin dai tempi in cui l'amministrazione venne sottoposta al controllo parlamentare.

La cattiva amministrazione dei beni demaniali determinò nel 1786 la nomina di una commissione d'inchiesta, la quale, con l'abolizione delle leggi precedenti, in forza degli Statuti del ventiseiesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 27, e del trentaquattresimo anno del medesimo Regno, capo 75, venne autorizzata ad alienare certi beni stabili che erano di peso all'Erario. Dai *Reports* di questa Commissione appare una amministrazione molto trascurata dei beni demaniali come dei beni forestali, per i quali ultimi vennero adottati alcuni provvedimenti mercè lo Statuto del quarantatreesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 31. Nel 1810 avveniva la fusione dell'ispettore generale delle entrate nazionali e dell'ispettore generale forestale, — soggetti fino allora alla *Treasury* — nel dipartimento ora esistente sotto il titolo di *Commissioners of His Majesty's Woods, Forest and Land Revenues*, secondo lo Statuto del cinquantesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 45. In forza dello Statuto del cinquantaseiesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 16, l'antico ufficio dei *Receivers of Land Revenues* venne abolito ed il dipartimento fu autorizzato a nominare, per l'amministrazione e per la riscossione delle entrate, le persone adatte, specialmente alcuni competenti ispettori fondiarii. In forza dello Statuto del cinquantasettesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 61, gli antichi ufficii del *Warden Chief Justice* e del *Justice in Eyre* vennero soppressi al nord e al sud del Trent. Fino allora spettava al *Clerk of the Pipe*, un funzionario dell'ufficio del tesoro, il diritto di affittare i beni demaniali ecc. col

[L'ufficio comprende 2 commissari a 1200 Ls., un segr. capo a 900 Ls., uno a 800 Ls., 2 primi *Clerks* a 600 Ls., 8 *Clerks* assistenti a 300-400, 4 giovani segr. a 150-250 Ls., 7 secondi segr. a 70-250 Ls., un ispettore delle miniere a 600 Ls. ed altri impiegati, in tutto 88. L'ufficio legale comprende un *Solicitor* a 1500 Ls. Vi è poi un Conservatore degli Archivi (*Keeper of the Records*) a 550 Ls., e un *Vice-Keeper* a 500 Ls. con due segretarii].

(1) Pel 1877, *Parl. Pap.* 1880, vol. XL. — [Dai *Finance Accounts* del 1892 si rileva una entrata di 547.248 Ls., di cui per le entrate dei beni della Corona 468.556, il resto per diversi titoli. Il reddito netto, detratte le spese, versato allo scacchiere fu di 480.000. I particolari risultano dall'*Abstract Accounts of the Commissioners of H. M. Woods, Forest and Land Revenues for the Year ending on the 31 march. 1891, with Report of the Comptroller and Auditor General.* — *Parl. P.*, XLVIII, p. 461].

gran sigillo e col sigillo del tesoro. In forza dello Statuto del primo e secondo anno del Regno di Giorgio IV, capo 52, questa formalità venne abolita e l'amministrazione degli affitti venne trasferita all'ufficio dei beni demaniali. Le rendite dei beni demaniali irlandesi, in seguito allo Statuto del settimo ed ottavo anno del Regno di Giorgio IV, capo 68, e le rendite dei beni demaniali in Inghilterra, in seguito allo Statuto del secondo e terzo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 112, furono trasferite a questo dipartimento. La legge principale su questa materia è tuttora lo Statuto del decimo anno del Regno di Giorgio IV, capo 50. Una piccola amplificazione ebbe luogo in forza dello Statuto del terzo e quarto anno del Regno di Guglielmo IV, capo 99, con cui venne tolto allo sceriffo l'antico diritto di riscuotere la *Quit Rents* e la *Viscountial Rents*, che venne trasferito, quale parte dell'amministrazione delle entrate, all'ufficio dei beni demaniali.

Le innumerevoli relazioni parlamentari sull'amministrazione dei beni demaniali e forestali furono determinate dallo Statuto del ventiseiesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 87. I 17 *Reports of Commissioners*, che vanno dal 1787 al 1793, danno un'idea della precedente amministrazione, che può avere difficilmente l'equivalente sul continente. Nel periodo, che corre dall'anno 1797 al 1809, furono presentati quattro ampi *Reports of the Surveyor General of His Majesty's Land Revenues*. In base ad una legge del cinquantesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 65, cominciano con l'anno 1812 le annuali relazioni amministrative dei *Commissioners*, le quali continuano fino ad oggi (1). Salito al trono Guglielmo IV, venne ordinato un computo sull'effettivo importo complessivo dei beni demaniali, forestali e di tutte le altre rendite ereditarie della Corona, dal 25 ottobre del 1770 fino al 26 giugno del 1830, e si trovò, nel *Return* del 1832, il risultato alquanto sorprendente, che le *hereditary and temporary Revenues* della Corona erano ammontate a 94.871.427 Ls. 19 s. 9 $\frac{3}{4}$ d., mentre la lista civile, accordata in loro vece al sovrano, importò 65.823.438 Ls. 7 s. 11 $\frac{1}{2}$ d. Una relazione molto estesa venne presentata nel 1847 (2), ma assai più importante per l'amministrazione forestale è il *Report of Committee on the present Management and Condition of the Crown Forests* (3) con la lunga corrispondenza relativa; nel 1864 fu pubblicata un'altra relazione sui 51.000 acri ancora esistenti di foreste utili, per la maggior parte querceti, in parte boschi di larici e di abete (4).

[L'amministrazione dei beni della Corona venne modificata colla

(1) [*Seventieth Report of the Commissioners of Woods, Forest and Land Revenues. Parl. P., 1892, XXVI, 609*].

(2) *Parl. P., 1847-48, vol. XXIV.*

(3) *Parl. P., 1854, n. 877.*

(4) Ivi, 1864, XXXI, pagg. 253-262.

[legge del 14 agosto 1885 (1), con cui si ammise un affitto a termine più lungo delle pesche reali e d'altri beni, e si diedero norme più precise pel riparto delle funzioni tra i commissarii. Una riforma più radicale seguì coll'atto del 25 agosto 1894 (2), con la quale si modificò il modo di capitalizzare alcune rendite di questi beni, si determinarono i criteri per le donazioni da farsi col consenso della Tesoreria per scopi religiosi od educativi, e si aggiunsero alcune norme sui poteri dei commissari e sull'eventuale vacanza del loro ufficio].

§ 91.

B. II. 2. Direzione generale delle costruzioni pubbliche
*** Commissioners of Works and Public Buildings , (3).**

La crescente importanza delle pubbliche costruzioni e l'amministrazione difettosa dei palazzi e dei parchi reali determinarono la istituzione di un Ispettore generale dei lavori e degli edifici pubblici (*Surveyor General of Her Majesty's Works and Public Buildings*), che seguì cogli Statuti del 1806, del 1810 e del 1814 (4). Quest'autorità venne unita per un certo tempo, in forza dello Statuto del secondo e terzo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 1, al dipartimento dei beni demaniali e forestali; e la giurisdizione sua venne ampliata e strettamente determinata da numerosi Statuti successivi (5).

(1) [*An Act to amend the Land relating to the Management of the Wood, Forest and Land Revenue of the Crown*, 48 e 49 Vitt., c. 79. LELY, vol. I, p. 925].

(2) [Eod. tit., 57 e 58 Vitt., c. 43. LELY, vol. III, p. 852-855].

(3) Confr. più sopra, § 82.

(4) 46 Giorgio III, c. 142; 50 id., c. 56 (?); 54 id., c. 157.

(5) [Tra questi noto gli atti 14 e 15 Vitt., c. 42, sui commissari; 26 e 27 id., c. 65, s. 34, sull'uso dei parchi pubblici; 29 e 30 id., c. 69, s. 6, sulla foresta di Epping; 28 e 29 id., c. 49; 34 e 35 id., c. 57, sulle R. Corti di Giustizia; 35 e 36 id., c. 44, sez. 41, sui parchi reali; 33 e 34 id., c. 13; 38 e 39, c. 32, sull'ufficio d'artiglieria ecc. V. *Index*, pagg. 1535-1537 dove la materia è divisa in 4 parti: Commissari e impiegati; poteri; *Incorporation*; disposizioni varie].

Per lo sviluppo storico dell'*Office of Works*, V. THOMAS, *Materials for the History of Public Departments*, 107 109, e del *Report on Public Offices* del 1854. Nell'anno 1705 il *Board of Works* formava un consiglio composto di un *Surveyor Comptroller*, di mastri muratori e mastri legnaiuoli. In appresso, l'ufficio venne abolito per un certo tempo e gli affari vennero ripartiti. Collo Statuto del ventiduesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 82, un ingegnere delle costruzioni venne nominato ispettore supremo degli edifici reali, ed un giardiniere capo venne nominato ispettore supremo dei giardini reali. Collo Statuto del quarantaseiesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 142 e seguenti, venne costituito un "ufficio generale", degli edifici dello Stato. Venne allora pubblicato il *Report of Commissioners on the Public Expenditure and Conduct of Busines in the Office of Works*, 1813.

L'ufficio suddetto ha cura: 1) della manutenzione e della riparazione dei palazzi e dei parchi reali e 2) della costruzione, riparazione e ammobigliamento degli edifici dello Stato e degli edifici che servono per pubblici uffici, eccettuati quelli dell'Ammiragliato e dell'ufficio dell'artiglieria. Sono soggetti alla giurisdizione di quest'autorità anche i nuovi parchi fondati in Londra o nelle vicinanze di questa città, i giardini pubblici di Kensington, di Kew, di Hampton Court. Gli edifici di abbellimento della capitale, per i quali il Parlamento ha concesso di quando in quando somme ragguardevoli. Molti edifici notevoli furono restaurati negli ultimi tempi da questo dipartimento e venne concesso al pubblico l'accesso ai parchi ed alle raccolte artistiche, specialmente al St. Jame's Park, al Regent's Park, allo Hampton Court, al Park di Vittoria e ad altri. L'amministrazione delle proprietà della Corona, la necessità di espropriazioni e di assegni pecuniari del Parlamento diedero occasione a numerosi atti speciali (1). In forza degli Statuti del diciottesimo e diciannovesimo anno del Regno di Vittoria, capo 95 e del ventiduesimo anno dello stesso Regno, capo 19, il Governo ha facoltà di provvedere anche ad altri uffici (*additional offices*) per il servizio dello Stato, procurando di sostituire i locali spesso disadatti presi in affitto con locali d'ufficio. Leggi speciali furono emanate nel 1870 sulla costruzione degli edifici giudiziarii provinciali (2); nel 1871 sui locali giudiziarii di polizia in Londra e sui palazzi dei tribunali superiori (3); nel 1879 e nel 1881 sui locali per l'amministrazione delle gabelle e delle im-

(1) Sulla costruzione del *Victoria Park* si veda lo Statuto del quarto e quinto anno del Regno di Guglielmo IV, capo 27 ecc.; per *Kensington* lo Statuto del quinto anno del Regno di Vittoria, capo 1; per *Windsor* lo Statuto dell'undicesimo e dodicesimo anno del Regno di Vittoria, capo 58; per i miglioramenti al *Regent's Quadrant* lo Statuto dell'undicesimo e dodicesimo anno del Regno di Vittoria, capo 29; per il parco di *Battersea Fields* lo Statuto del nono e decimo anno del Regno di Vittoria, capo 88 ecc.; per *Pimlico*, lo Statuto del quindicesimo e sedicesimo anno del regno di Vittoria, capo 78; per *Kensington Common* lo Statuto del quindicesimo e sedicesimo anno del regno di Vittoria, capo 29; per la ricostruzione del *Westminster Bridge* lo Statuto del sedicesimo e diciassettesimo anno del Regno di Vittoria, capo 46. Il *Trafalgar Square*, col suo monumento, venne trasferito a questo dipartimento collo Statuto del settimo ed ottavo anno del Regno di Vittoria, capo 60 e collo Statuto del quattordicesimo e quindicesimo anno del Regno di Vittoria, capo 42; lo Statuto del diciassettesimo e diciottesimo anno del Regno di Vittoria, capo 33, contiene i provvedimenti generali per le *Public Statues*. Collo Statuto del quindicesimo e sedicesimo anno del Regno di Vittoria, capo 26, la direzione speciale per gli edifici giudiziarii in Inghilterra venne unita a questo ufficio. — [Questi Statuti vennero negli ultimi anni modificati ed accresciuti da molti altri, ma l'argomento non ha grande importanza. Vedi, del resto, *Index of the Statutes*, 1882. Appendice XIV. *Public Buildings*, pag. 1562-1563].

(2) Statuto del trentatreesimo e trentaquattresimo anno del Regno di Vittoria, capo 15.

(3) Statuto del trentaquattresimo e trentacinquesimo anno del Regno di Vittoria, capo 35 e 57.

poste (1). Secondo il bisogno le autorità relative vengono costituite secondo la legge in enti morali.

L'unione dell'ufficio delle costruzioni pubbliche con l'amministrazione dei beni demaniali e forestali ebbe per lungo tempo il risultato che vennero assunte, con una certa predilezione, grandiose ed utili imprese a vantaggio del pubblico e per l'abbellimento della capitale. Ma parve che questa unione favorisse una munificenza troppo grande e un troppo grande spirito d'iniziativa, per cui, collo Statuto del quattordicesimo e quindicesimo anno del Regno di Vittoria, capo 42, vennero di nuovo separati i due uffici e ristabilita una *Commission* speciale per gli edifici dello Stato e per gli edifici pubblici.

Questo speciale ufficio è ora composto di un primo *Commissioner* a 2000 Ls., i segretarii di Stato ed il Presidente dell'ufficio del commercio ne sono membri *ex officio*. In realtà il dipartimento è diretto dal primo *Commissioner*, membro talora del *Cabinet* e membro *ex officio* della Commissione generale, della Commissione per la costruzione delle chiese, del *Greenwich Hospital* e di altri consigli. Però l'ufficio dipende dalla *Treasury* per il bilancio delle sue spese. Tutti i bilanci di previsione per la costruzione di edifici importanti hanno d'uopo della sua approvazione; essa nomina pure il segretario, gli impiegati e inserisce nel bilancio le spese per costruzioni pubbliche che si devono chiedere ogni anno dal Parlamento. Gli atti parlamentari annuali contengono: 1) il computo approssimativo delle costruzioni pubbliche da intraprendersi nell'anno seguente, quale parte dei *Civil Services Estimates*, con un prospetto della ripartizione delle spese di costruzione negli anni finanziari successivi; 2) le proposte speciali di certe costruzioni d'abbellimento, specialmente di nuovi edifici nella metropoli e nelle sue vicinanze (2).

(1) Statuti del quarantaduesimo anno del Regno di Vittoria, capo 36, e del quarantaquattresimo e quarantacinquesimo anno del Regno di Vittoria, capo 10.

(2) Il bilancio del *Works Office*, per l'anno 1880-81 (*Civil Services*, II, n. 27), comprende un *First Commissioners* a 2000 Ls., altri *Commissioners ex Officio*, senza stipendio, un *Secretary* a 1500 Ls., un *Assistant Secretary* a 1000 Ls., un consulente legale (*Consulting Surveyor*) a 1200 Ls.; vi si aggiungono vari *Surveyors*, un *Superintendent of Furniture*, uno id. per gli acquisti di carbone, 48 *Clerks*, 5 *Examiners of Accounts*, 19 segretarii addetti alle costruzioni, e vari *Clerks of the Works*, con una spesa complessiva di 38.358 Ls.

[Nel bilancio del 1891-92 la spesa è contenuta in tre voti della classe II. Al voto 21 è notata la spesa di 9827 Ls. per la Commissione dei prestiti per opere pubbliche, con un segretario (*Clerks*) a 1500 Ls., un vice-segret. a 900 Ls., 2 segret. principali a 550 Ls., un segretario di prima classe a 400 Ls., 5 di seconda a 300-400 Ls., 6 secondi segr. a 70-250 Ls. e 5 altri impiegati; inoltre un *Solicitor* a 1500 Ls. e due segretari a 600 e 800 Ls. per l'ufficio legale.

Al successivo voto 25 troviamo la spesa di 52.051 Ls. oltre a 12.102 stanziata in altri capitoli per l'*Office of Works and Public Buildings*, nel quale si trovano un primo commissario a 2000 Ls., un segretario a 1500, 2 segretari principali a

[800, un *Clerk in Charge of the Accounts* a 600 Ls., 3 *Senior Clerk* a 550 Ls., 5 *Clerks* di prima classe a 400 Ls., 6 id. di seconda a 300 Ls., 20 *Clerks* di seconda divisione a 70-250 Ls., ed altri funzionari, in tutto 147, con un notevole aumento negli ultimi anni, specie di personale tecnico.

Il voto 37, *Public Works Office* per l'Irlanda contiene una spesa di 34.489 Ls., oltre a 9940 per altri capitoli, per un ufficio di 78 impiegati, con un presidente a 1500 Ls., 2 commissari a 1200 Ls. un segretario a 700 Ls. ecc. Vi è annesso l'ufficio per i *Land improvement Acts* ed il *Land Act Loans* del 1881. sez. 31 con un ispettore capo a 500 Ls., un esaminatore a 400 Ls., 14 ispettori a 300 Ls. ecc.].

Notizie sulle operazioni di questo ufficio si trovano nel *Report* succitato, da pagg. 319 a 331. Il dipartimento venne allora diviso in una sezione generale, composta dei segretari, del *Registrar* e di un certo numero di *Clerks*, e nella sezione tecnica, *professional branch*. Facevano parte di questa: 1) Un ispettore delle costruzioni dello Stato (architetto), il quale prestava servizio anche nei grandi incendi; 2) Un sotto-ispettore per le costruzioni in Londra, un secondo sotto-ispettore per le costruzioni fuori di Londra, co' suoi assistenti; 3) Un segretario per l'ammobigliamento dei palazzi reali e degli edifici pubblici. Oltre a ciò 4) quindici segretari permanenti addetti alle costruzioni, ognuno dei quali incaricato degli edifici in un distretto secondario; 5) I revisori dei conti, *Examiners*, per la revisione dei conti degli operai e dei fornitori, come pure per l'esame del materiale; 6) Gli ispettori dei parchi e giardini reali, per l'ispezione alle strade, alle siepi, alle piantagioni, ai lavori ecc. Accanto a loro si trovano gli intendenti dei parchi reali (*Rangers*), e speciali *Deputy Rangers*, *Under-Keepers*, *Bailiffs* e *Gate-Keepers*. — Il bilancio effettivo degli edifici dello Stato forma, ogni anno nel *Civil Services*, la prima sezione principale, *Class I*, con una spesa per l'anno 1880-81, di 1.362.139 Ls. disperse in ben 24 votes (*Parl. P.*, 1880, vol. XLV. da pag. 1 a 63), tra cui *Vot. 1 a 3*, *Royal Palaces and Parks*, *Vot. 4*, palazzi del Parlamento, *Vot. 12*, catasto, imposte sugli edifici pubblici ecc.

Nel bilancio del 1892-93 la spesa è di 1.685.125 Ls. così suddivisa nei 16 voti della classe I *Estimates*, pagg. 3-71:

Palazzi Reali e Marlborough H.	35.850
Parchi e giardini reali	90.643
Palazzi del Parlamento	39.125
Ampliamento dell'Ammiragliato	39.200
Palazzi legali diversi nella Gran Bretagna	53.946
Istituti scientifici e artistici, G. B.	29.809
Edifici diplomatici e consolari	33.104
Edifici delle finanze G. B.	340.000
Edifici pubblici G. B.	174.015
Catasto del R. Unito	217.110
Porti (<i>Board of Trade</i>) e fari	30.909
Porto di Peterhead	29.870
Canale di Caledonia	5.000
Tasse su edifici governativi	237.058
Opere ed edifici pubblici, Irlanda	222.105
Ferrovie, Irlanda	107.871

mentre nel 1891-92 la spesa totale era stata di 2.088.552 Ls.].

§ 92.

B. II. 3. Direzione generale delle gabelle, " *Commissioners of Customs* ", (1).

Questo ufficio centrale è l'autorità esecutiva delle leggi doganali del Regno, e perciò dei varii atti doganali [*Customs and Inland Revenue Acts*, fusi negli ultimi anni nei *Finance Acts*, come sopra si è veduto].

I. Le norme direttive della Direzione generale delle gabelle si trovano nella prima sezione principale del regolamento doganale del 1876, dall'art. 1 al 27, in quanto parve opportuno uno stabile assetto. Il Ministero delle finanze, e per sua autorizzazione, i *Commissioners of Customs*, sono autorizzati a nominare tutto il personale per l'amministrazione e la riscossione dei dazii e per tutte le operazioni a ciò collegate, ad accordare gli stipendii e le retribuzioni nella misura che sembra loro opportuna e ad esigere da questi impiegati eventuali cauzioni. Il Ministero delle finanze, con speciale ordinanza, determina le ore per la trattazione degli affari e le disposizioni sul servizio dell'ufficio generale delle gabelle e degli uffici provinciali; l'ufficio generale regola le ore degli affari nei rami speciali del servizio. Il Ministero delle finanze, con altre ordinanze, determina i porti, le gittate, gli uffici daziarii, i depositi doganali e pubblica i regolamenti sui depositi doganali. La Direzione generale dirige l'imposizione, la riscossione, il pagamento, il rimborso delle entrate doganali in conformità alla legge. Il *Receiver General* rappresenta l'ufficio generale di riscossione sotto il controllo del *Comptroller General*. Con queste norme, l'ufficio generale delle gabelle amministra i dazii tanto nella Gran Bretagna e nell'Irlanda quanto nelle Colonie, vigila perchè sieno eseguite le innumerevoli prescrizioni doganali sugli scarichi, sugli imbarchi, sulla navigazione di cabotaggio, sui traffici di cabotaggio e sul commercio doganale; sorveglia altresì l'esecuzione delle leggi sulla navigazione e sul commercio, che hanno attinenza col regolamento doganale. Le autorità hanno la facoltà di comminare e ridurre certe pene doganali ed accogliere, in udienze pubbliche, i ricorsi dei privati; esse decidono su rapporto di un *Commissioner* (2).

(1) Cfr. più sopra al § 83.

(2) Nel diritto amministrativo doganale (§ 83) sono degni di nota i seguenti particolari inerenti all'esecuzione relativa. — Tutti gli impiegati i quali prestano qualsiasi servizio relativo ai dazii, al commercio od alla navigazione, per ordine e d'accordo coll'ufficio generale delle gabelle, devono essere considerati, nel senso della legge, quali impiegati doganali. — Gli impiegati, i quali per un atto d'ufficio accettano un compenso non autorizzato dalla legge, dal ministero delle finanze o dall'ufficio generale delle gabelle, sono senz'altro licenziati. — Gli impiegati sono dispensati dal servizio di giurati, della milizia e degli uffici comunali. — Il *Receiver General* deve versare tutto il denaro, le cambiali e le obbligazioni

II. Il personale della Direzione generale delle gabelle è composto di un Commissario presidente (*Chairman*) a 2000 Ls., di un sostituto (*Deputy Chairman*) a 1500 Ls. e di due *Commissioners* a 1200 Ls. (1). Le questioni importanti e le decisioni dei ricorsi si trattano in forma collegiale; l'amministrazione, in tutta la sua composizione, è indipendente dal mutamento dei partiti nel Parlamento. Gli impiegati principali accanto al consiglio le cui funzioni sono regolate dalla legge, sono il cassiere generale ed il controllore generale. Il *Receiver General* riscuote tutte le somme, esatte in base alle leggi doganali, provvede all'autorità il denaro per pagare le spese iscritte nel bilancio di previsione e nota le eccedenze quotidiane a carico del conto dello Stato colla Banca d'Inghilterra. Il *Comptroller General* controlla le entrate e le spese giornaliere, i versamenti fatti alla Banca d'Inghilterra e controfirma i mandati del ricevitore generale nei rimborsi, nei compensi doganali e via dicendo. L'*Inspector General and Comptroller of Accounts* controlla i conti dei dazii di esportazione e di quelli d'importazione e prepara le relazioni statistiche ed i confronti tra gli affari doganali. Oltre a ciò, il collegio ha il suo *Secretary* e il suo *Solicitor*. Le altre particolarità sono affidate ai *Warrants* ed agli *Orders* del Ministero e dell'ufficio generale, sotto il controllo del Parlamento, il quale si esercita specialmente colla concessione annuale del bilancio relativo (2).

alla Banca d'Inghilterra a carico del suo conto speciale; il *Comptroller General* controlla giorno per giorno, con la comunicazione dei duplicati, questi versamenti. — I versamenti delle riscossioni doganali hanno luogo in Londra sull'ordine del *Receiver General*, negli uffici doganali provinciali sull'ordine del *Collector*. — Per le falsificazioni del nome e della firma del *Receiver General* o del *Comptroller General* sono comminate gravi pene personali, fino al carcere a vita. — Negli Atti Parlamentari annuali, alla voce " *Customs* ", si trovano ogni anno documenti e notizie svariatissime, tra cui le relazioni sugli affari correnti dell'ufficio generale delle gabelle, concernente l'amministrazione dell'anno precedente; relazione, che viene presentata regolarmente fin dall'anno 1857; nei detti Atti Parlamentari si trovano pure prospetti delle entrate e delle spese dell'anno precedente, delle entrate doganali nei singoli uffici e colonie, riassunti statistici sui risultati delle variazioni alla tariffa, sul personale degli impiegati ed altre notizie statistiche.

[Così pel 1892 vedansi il XXXVI *Report of the Commissioners of Customs*, 1 apr. 1891, 31 march 1892, XXVII, 865; la corrispondenza con altre Nazioni in argomento ai trattati ed alle tariffe commerciali, LXXVIII, 1, 543, e LXXII, 787, ecc.].

(1) [Si vedano più innanzi le notizie relative al bilancio del 1892-93].

(2) Il bilancio della Direzione generale delle gabelle, per l'anno 1880-81, comprende anzi tutto il Collegio, *the Board*: un *Chairman* a 2000 Ls., un *Deputy Chairman* a 1500 Ls., due e una volta tre *Commissioners* a 1200 Ls. — Fanno parte del *Secretary's Office*: Un *Secretary* a 1200 Ls., un *Assistant Secretary* a 800 a 1000 Ls., 3 *Committee Clerks* e 4 *Principal Clerks* a 600-800 Ls., 17 *Clerks* ecc. — Del *Department* dell'*Accountant and Comptroller General* fanno parte: Un *Accountant General* a 1000 Ls., un *Assistant*, 4 *Principal of Branches*, 63 *Clerks*. — Fanno parte dello *Statistical Department*: Un *Principal* a 900 Ls., un *Assistant* e 56 *Clerks* sotto 4 *Principal Clerks*. Sono da aggiungersi, altresì, un *Surveyor General* a 800-

III. La Direzione generale delle dogane, che si riassume principalmente nell'amministrazione del porto di Londra, doveva perciò assumere una forma originale, in quanto circa la metà di tutta l'amministrazione doganale inglese si concentra in questa, che ben può dirsi la più gran dogana del mondo. La direzione suprema generale e gli affari giudiziarii si collegano bensì coll'ufficio generale; ma i rami principali formano in Londra una certa quantità di *Offices*, secondo la diversità degli affari. Queste sezioni stanno quasi tutte in locali separati, sotto un *Collector*, un *Comptroller*, un *Principal of Department*, un *Inspector General* od altri capi somiglianti. Il personale complessivo comprendeva, nel 1880-81, 1856 impiegati [nel 1893, come si è veduto, 1892]. Una ripartizione, ancor più minuta del lavoro ha luogo per gl'impiegati esecutivi nello stretto senso della parola. Tali sono gli Ispettori dei porti, i sorveglianti di marea (*Tide Surveyors*), cui spetta la vigilanza delle navi in partenza e di quelle in arrivo, a bordo delle quali essi mandano le loro guardie; i *Tide Waiters*, che sorvegliano a bordo, fino a che non sia scaricata la merce delle

1000 Ls. e così in tutto, 188 impiegati, con una spesa complessiva di 58.060 Ls. S'aggiunga, in fine, un *Legal Department* con un *Solicitor* a 2000 Ls., un *Assistant* a 800 Ls. e 5 *Clerks*.

[Nell'*Estimates for Revenue Departments for the Year ending 31 march 1893*, Parl. P., LIII, pagine 521 e 109 è stanziata una spesa di 875.485 Ls. così suddivisa:

Ufficio di sovrintendenza	63.120
Ufficio del porto di Londra	255.660
Ufficio del distretto di Liverpool	96.180
Altri uffici	302.342
Oneri legali e varii	13.885
Pensioni ecc. (<i>Superannuations and others non effect. Charges</i>)	194.434

che con altre minori spese ed una detrazione di 51.828 per *appropri. in aid*, formano la somma suddetta, contro 909.806 Ls. stanziata nel 1891-92. Si aggiungano 51.081 per spese di edifici, stampati ecc., impostate in altri capitoli.

Il personale dell'ufficio è il seguente:

The Board, con un presidente a 2000 Ls., un vice-pres. a 1500 Ls. e 1 Commissario a 1200 Ls.

Ufficio del segretario con un segretario a 1200 Ls. ed un vice-pres. a 910 Ls.

Istituto superiore delle gabelle con 8 segr. a 800 Ls., 8 segretari a 100-700.

Istituto inferiore, con 2 *Staff Officers* a 400 Ls., 2 segretari di 2ª classe a 850 Ls., 10 secondi segr. id. a 70-250.

Ufficio del *Surveyor* generale, con 3 ispettori a 1000 Ls. e un segretario a 400 Ls.

Ufficio del controllore generale, con un contr. gen. a 1000 Ls., un assistente a 800 Ls., 3 segr. principali a 620 Ls., e 39 segretari diversi a 70-400 Ls.

Ufficio statistico, con un *Principal* a 860 Ls., e 117 impiegati; e in tutto 204 impiegati.

Nell'ufficio del porto di Londra vi è un *Collector* a 1000 Ls., 4 segr. principali a 620 Ls., 40 a 100-400 Ls., in tutto 1892 impiegati. Nel porto di Liverpool un *Collector* a 1200, e 589 impiegati. Negli altri 111 porti 2080 impiegati.

Il *Solicitor Office* comprende: un *Solicitor* a 2000 Ls., un assistente a 800 Ls. e 3 segretari].

navi in arrivo o sino a che le navi in partenza non siano uscite dai fiumi o dai porti. I *Landing Waiters* ispezionano le merci scaricate; gli ispettori del carico (*Landing Surveyors*), cogli impiegati inferiori addetti allo scarico delle merci prestano il loro servizio sulle gittate e nei magazzini generali (*docks*), tengono il conto delle merci scaricate, e ne permettono la consegna verso esibizione della bolletta di scarico. Altri funzionarii controllano la navigazione di cabotaggio. Gli ufficiali alle visite (*Searchers*) controllano i carichi delle merci, destinate all'esportazione. Gli ispettori ai magazzini doganali ed i guardiani relativi assumono la custodia delle merci scaricate. Tra i loro uffici secondarii, gli impiegati superiori delle dogane devono anche provvedere all'esecuzione dei regolamenti sulle quarantene (1).

IV. Negli uffici provinciali delle gabelle è tuttora distinto, quale ufficio principale, quello di Liverpool con un personale di 770 [nel 1892-93, 590] impiegati. Gli altri 129 uffici provinciali delle gabelle e i 4 *Inland Bonding Towns* hanno insieme nel bilancio finanziario 2348 [nel 1892-93, 2080] impiegati. Dipendono per la maggior parte, da un direttore (*Collector*) e da un *Comptroller*; hanno poi *Inspectors*, *Surveyors*, impiegati d'ufficio ed esecutivi in piccolo numero, a seconda

(1) È difficile compendiare il bilancio dell'ufficio principale delle gabelle in Londra senza l'aiuto di alcune cognizioni tecniche e locali. Nel bilancio finanziario del 1880-81 troviamo 1856 impiegati, con una spesa complessiva di 271.858 Ls. Ai numerosi impiegati di ufficio, si aggiungono altresì gli impiegati locali esecutivi ancor più numerosi dei primi: i *Surveyors*, divisi in 4 classi, gli *Examining Officers* in 6 classi, gli *Outdoor Officers* in 5 classi, i *Gaugers* (misuratori) in 6 classi, i *Watermen* e *Watchmen*. Questo personale forma i seguenti dipartimenti: l'ufficio centrale, *Longroom*, sotto un *Collector* a 1000 Ls., un *Assistant* a 750 Ls. e 55 *Clerks* sotto 4 *Principal Clerks* a 520-620 Ls. — Il *Searchers Office*, con un *Principal Searchers and Jerquer* a 725 Ls., con 61 *Clerks* sotto 3 *Principal Clerks*. Il *Tea Department* con un *Comptroller* a 725 Ls., 4 *Principal Clerks*, 71 *Clerks* ecc. — I *London Docks* per le sostanze liquide, con 1 *Comptroller* a 725 Ls., 4 *Principal Clerks* ecc. — Il *Warehousing Department* per le sostanze secche, con un *Comptroller* a 725 Ls., e 108 *Clerks* sotto 5 *Principal Clerks*. — Oltre a questi, sono impiegati superiori un *Medical Inspector* a 800 Ls., un *Comptroller* e tre *Inspectors General of the Outdoor Department* a 600-800 Ls., con 30 *Surveyors*, 192 *Examining Officers*. — Il *Gauger's Departments*, con 16 *Inspectors* e 92 *Gaugers*, 700 *Outdoor Officers*, 160 *Watermen*, 24 *Watchmen*. I più antichi *Orders* dell'ufficio generale delle gabelle, per l'amministrazione del porto di Londra, sono stampati negli *Atti Parlamentari* del 1843.

[Nel bilancio del 1892-93, per l'ufficio del porto di Londra, troviamo 1392 impiegati, con una spesa di 220.985 Ls. Tra gli impiegati troviamo 12 *Surveyors* di prima classe, 19 di seconda, 21 di terza; 131 *Examining Officers* di prima classe e 384 di seconda; 127 *Outdoor Officers* di prima e 191 di seconda. In luogo di *Gaugers* troviamo 60 *Preventive Officers*, e poi 293 *Boatmen*, che ancora nel 1891-92 erano divisi in due classi ora in una. — Il *Longroom* ha un *collector* a 1000 Ls., 4 principali segr. a 620 Ls., e 63 segretari di varie classi a 80-400 Ls. Inoltre, agli uffici suddetti, che sono sempre i medesimi, si aggiungono: un ispettore medico a 800 Ls., 5 ispettori dell'*Outdoor Department* a 650 Ls. cogli impiegati suaccennati che l'autore, nella sua enumerazione, computa due volte].

dei bisogni locali (1). Il diritto di nomina spetta alla Direzione generale delle gabelle, " che non può opporsi alla promozione degli impiegati capaci scelti dal personale stesso dell'amministrazione ". I *Commissioners* sono autorizzati, dal loro decreto (patente) di nomina, a sospendere, traslocare e licenziare qualsiasi impiegato. In seguito a ciò si sono formate precise massime sulle nomine. La maggior parte degli impiegati secondarii devono sostenere un esame ed un alunato da uno a tre mesi. I *Clerks* degli uffici provinciali a 1500 Ls., quelli che attendono alla contabilità, alle entrate, ai pagamenti, alla tenuta dei libri, alla corrispondenza, alla copiatura e via dicendo, possono essere promossi e trasferiti dall'ufficio generale. La decisione sulle domande di promozione ha luogo su rapporto scritto dal direttore d'ufficio; nei casi più importanti, vengono sentiti separatamente anche gli ispettori della Direzione generale delle gabelle. La buona condotta, la capacità e il tempo del servizio devono costituire la norma dell'avanzamento. Chi chiede favori o protezioni per mezzo di un membro del Parlamento o di altri *gentlemen*, può essere punito col licenziamento. Quanto alle nomine che si facevano una volta su raccomandazione di membri del Parlamento, la Direzione deliberò nel 1855, che " le promozioni sieno determinate esclusivamente dalla buona condotta, dall'attività e dalla durata del servizio, e che sia vietato ai funzionarii di esercitare col mezzo di raccomandazioni estranee qualsiasi influenza " (2).

Tra il personale sussidiario delle autorità doganali, troviamo infine le guardie da costa, le quali formano una catena di pattuglie sulle coste dello Stato; la recente legislazione le ha però poste sotto l'amministrazione e sul bilancio dell'Ammiragliato.

Il prodotto complessivo dell'amministrazione doganale è descritto nei *Finance Accounts*, nei quali vengono dati per ogni articolo doganale i versamenti lordi, i dazii di ritorno, i rimborsi e il reddito netto; il reddito complessivo, per l'anno 1879-80, fu di 23.569.101 Ls.;

(1) Tra gli uffici provinciali delle gabelle è distinto nel bilancio anche quello di Liverpool, 789 impiegati; con una spesa complessiva di 107.398 Ls. [nel 1892-93, 590 impiegati, con una spesa di 96.180 Ls.].— Vi sono poi altri 129 uffici provinciali delle gabelle, e 4 *Inland Bonding Towns*. Il loro bilancio complessivo comprende 2368 persone con una spesa complessiva di 346.919 Ls. [Nel 1892-93, 2080 persone, con una spesa di 302.342 Ls.]. Tra gli uffici più importanti delle gabelle sono quelli di Bristol con 199 impiegati, di Dublino con 90, di Glasgow con 117, di Hull con 135, di Southampton con 72. Giova all'amministrazione delle gabelle il concentramento del commercio in un piccolo numero di grandi dogane. Anche le recenti riforme della tariffa daziaria giovarono all'amministrazione, perchè lo zucchero, il tabacco, il thè, gli spiriti, i grani, le farine e il caffè danno circa i 19/20 di tutte le entrate doganali.

(2) *Papers on the Reorganisation of Civil Service* del 1855, pag. 844; ecco il testo di questa esemplare risoluzione: *The Board are determined, that promotion in the Department shall be governed solely by good conduct, efficiency, and length of service, and that they will not allow their recommendations to the Treasury to be influenced in any degree by any applications.*

il reddito netto di 23.294.355 Ls. senza la deduzione delle spese di amministrazione mentovate più sopra, le quali formano argomento di uno speciale voto parlamentare (1).

§ 93.

B. II. 4. Direzione generale delle imposte interne " Commissioners of Inland Revenue ", (2).

Le numerose autorità largamente retribuite, che nel sec. XVIII amministravano specialmente i rami principali del dazio urbano di consumo, il bollo, le imposte fondiari, le *Assessed Taxes*, sono ora riunite nell'ufficio generale delle imposte.

I. L'ordinamento presente della Direzione generale delle imposte si fonda sulla legge del dodicesimo e tredicesimo anno del Regno di Vittoria, capo 1, in forza della quale i precedenti *Boards of Commissioners of Excise* e *B. of Stamps and Taxes* vennero fusi in un *Board of Commissioners of Inland Revenue*. La nomina dei *Commissioners* ha luogo per decreto reale (sotto il gran sigillo), e può essere revocata.

I poteri legali degli uffici un tempo distinti spettano all'unico nel quale si sono fusi. Tre funzionarii almeno esercitano i diritti accordati a queste autorità. Gli *Offices*, un tempo distinti, del *Receiver General* dai singoli *Boards* vengono trasferiti al *Receiver General* del nuovo ufficio generale delle imposte; anche le facoltà dei precedenti *Accountants* e *Comptrollers Generals* vennero riunite in un unico ufficio. I singoli rami dell'amministrazione in relazione al diritto di riscos-

(1) *Parl. P.*, 1880, n. 317. — [Nel 1891-92 il reddito complessivo fu di 20.306.817 Ls., e al netto dei *Drawbacks, Repayments and Allowances* (189.394 Ls.) di 20.117.002 Ls. Da questa somma si versarono però allo scacchiere solo 19.828.309 Ls., perchè 214.110 Ls. si versarono a conto delle tasse locali.

Il bilancio complessivo dell'amministrazione doganale si trova unito, come appendice distinta, ai *Civil Services Estimates* e forma due capitoli distinti, uno per l'amministrazione corrente, l'altro per gli affari riguardanti le pensioni. Il capitolo per l'amministrazione corrente comprende per l'anno 1880-81: le spese dell'ufficio generale, 59.069 Ls.; l'ufficio principale doganale in Londra, 297.010 Ls.; l'ufficio doganale di Liverpool, 108.498 Ls.; gli uffici doganali provinciali, 349.694 Ls.; le spese processuali e per mantenimento dei prigionieri, 10.008 Ls., e complessivamente, 824.179 Ls. Il capitolo per gli affari riguardanti le pensioni comprende le pensioni, le gratificazioni, le pensioni per le guardie da costa che erano un tempo iscritte sul bilancio dell'amministrazione doganale; in tutto, 189.710 Ls.

[Nel bilancio del 1892-93 troviamo, come già si è detto: le spese per l'ufficio generale, 63.120 Ls.; per la dogana di Londra, 256.660 Ls.; id. di Liverpool, 96.180 Ls.; id. per le altre, 302.342 Ls.; spese processuali e carcerarie 13.885 Ls. Le spese per gratificazioni ammontano a 1592 Ls.; per pensioni di vecchiaia ecc. a 193.484 Ls. e in totale 875.485 Ls.].

(2) Confr. più sopra, §§ 84-86.

sione delle imposte di cui s'è trattato più sopra ai §§ 84-86, formano le amministrazioni principali delle tasse, dell'*Excise* e del bollo.

a) L'ufficio delle tasse è stato ordinato dalla legge del quinto e sesto anno del Regno di Vittoria, capo 35, riguardante l'imposta sul reddito, co' suoi successivi emendamenti ed aggiunte. In realtà questo ufficio ha la medesima posizione rispetto all'amministrazione della tassa sui fabbricati ed all'imposta fondiaria. L'amministrazione locale soccorre a questa amministrazione, grazie alla cooperazione degli organi del *Selfgovernment* (1).

b) L'ufficio dell'*Excise* presiede a tutta l'amministrazione dipendente dalle numerose leggi su questa forma di contributo. Questi funzionari hanno un largo diritto d'ispezione, specialmente quello di visitare in ogni tempo gli edifici e le località, nelle quali vengono esercitati traffici soggetti alle imposte, di ottenere forzatamente che si attengano alle prescrizioni del controllo, colla comminatoria di severe ammende; hanno un relativo personale di ispettori e di guardie.

c) Distinta da questa è l'amministrazione del bollo, che comprende le tasse sulle trasmissioni di proprietà in causa di morte ed altre affini. La forma ancora complicata di questa legislazione ne rende alquanto confuso l'aspetto esteriore; in realtà si è già raggiunta una certa uniformità nell'amministrazione delle imposte interne del paese (2).

II. Il personale dell'ufficio generale delle imposte consta di un *Commissary* presidente, un *Chairman* a 2000 Ls., un *Deputy Chairman* a 1500 Ls. e 3 *Commissioners* a 1200 Ls. Gli impiegati principali che la legge mette accanto al consiglio, sono: il *Receiver General* per

(1) V. sopra § 93 a.

(2) Pei particolari a ciò inerenti, rimando alle leggi sul diritto di riscossione delle imposte, di cui si è trattato ai §§ 84-86 [ed alle aggiunte ivi fatte per gli ultimi anni]. Dal 1833 al 1886 gli *Atti Parlamentari* contengono ben 20 *Reports* sulle antiche disposizioni delle *Excise* in 24 volumi. Fin dal 1857, l'ufficio generale presenta una relazione annuale sui risultati amministrativi dell'anno precedente, sotto il titolo di: *Report of the Commissioners of Her Majesty's Inland Revenue*. Gli *Estimates* annuali formano un fondo separato dei *Civil Services Estimates*, Vol. 2 (per l'anno 1880-81, I, vol. XLVI, pagine 573-594). Gli *Accounts and Papers* contengono, oltre ai quadri riguardanti la contabilità, continui raffronti coi risultati amministrativi degli anni precedenti; ed altre notizie statistiche sull'influenza delle variazioni della tariffa, sul numero delle concessioni ai venditori di birra e di bevande spiritose, sul numero dei giornali spediti annualmente, sul numero e sulle gradazioni delle persone, che, nei riguardi dell'imposta sul reddito, sono tassati secondo le rubriche A, B, C, D, E, con specchietti correnti sul provento complessivo delle sostanze tassate e con un vasto materiale statistico d'altra specie. Queste notizie sono raccolte, nel modo più completo, ordinariamente sotto la rubrica: *Taxes*; pure vi si trovano accanto anche i singoli articoli principali delle *Excise*, dello *Stamps* e *Taxes*. — [Già diasi come questi documenti parlamentari continuarono ed aumentarono negli ultimi anni. Pel 1891-92 V. *Parl. P.*, 1892, vol. LIII, pagg. 545-570, dove è compreso il voto 2 in venti capitoli, dei quali si terrà parola più innanzi].

il versamento di tutte le entrate alla Banca d'Inghilterra e per il pagamento degli stipendii e delle spese amministrative; l'*Accomptant and Comptroller General* per gli affari della contabilità e dei bilanci e per l'esame delle domande di rimborso. Del rimanente continuano a sussistere, per i gruppi principali delle imposte, le autorità già ricordate, quali distinti ufficii secondarii. Le cause che, per l'amministrazione doganale, suggerirono la costituzione di un Ufficio doganale principale per la città di Londra, con un proprio bilancio, non parvero decisive per la Direzione generale delle imposte interne; anzi qui l'amministrazione locale si trovò connessa opportunamente la Direzione generale, e ne risultò un personale eccessivo, che non può essere ispezionato tanto agevolmente. Pochi argomenti vengono presentati alla discussione del Consiglio, specie questioni sull'interpretazione della legge. L'autorità decide sui dubbii che sorgono sul senso della legge, ed è sempre riservato il diritto delle commissioni provinciali di decidere in modo definitivo sui reclami contro le imposte in materia di estimo.

Alla Direzione generale delle imposte sono aggiunti, per l'esercizio di queste ultime funzioni, anche tre commissarii speciali (*Special Commissioners for the Purpose of the Act*) per il compimento di alcuni uffici difficili e delicati, riguardanti le imposte sul reddito, ovvero di altri formatisi altra volta in modo speciale, nominatamente per l'estimo su coloro che esercitano industrie e traffici (categoria *D*), i quali preferiscono di dichiarare l'entità della loro entrata piuttosto agli impiegati governativi, che alle autorità locali e di assoggettarla alla loro decisione. Inoltre essi dirigono gli estimi sui redditi importati dall'estero. Fanno gli accordi coi contribuenti, i quali, a norma della legge, desiderano accordarsi per 3 anni colle autorità delle imposte pel pagamento di una somma fissa (*Compounding*). Infine trattano dei rimborsi delle imposte già pagate; si occupano della concessione dei ribassi nelle imposte per danni sofferti; esaminano le domande di esenzione per le opere pie, per le casse di risparmio, ecc. In seguito all'introduzione di questi commissarii speciali furono risolte alcune difficoltà, di fronte alle quali si trovò la legge dell'imposta sul reddito per lo appunto nell'estimo di coloro che esercitano traffici. Anche il sistema del *compounding* presenta vantaggi, dei quali approfittano specialmente le grandi case bancarie e commerciali di Londra. Numerosi rimborsi diventano necessari in seguito all'esenzione dalla tassa dei redditi inferiori a 150 Ls. (ora a 100 Ls.); questi però hanno luogo in base ad un certificato delle autorità locali e formano un affare più formale che altro. Secondo un *Report* del 1852, le proposte di rimborso e di esenzione dall'imposta formavano ogni anno più di 300 volumi (1).

(1) Il bilancio della Direzione generale delle imposte interne forma, col personale superiore, un tutto unico, accanto a cui esiste una serie di ufficii speciali.

III) L'amministrazione provinciale delle imposte è ancor più fortemente accentrata dell'amministrazione doganale, e perciò nei bilanci finanziari annuali il loro personale è riunito a quello della Direzione generale. Nell'elenco complessivo di 5547 impiegati, all'amministrazione centrale vengono attribuiti 1731 impiegati. Le spese amministrative ammontarono, nell'anno 1880-81, ad 1.444.713 Ls., a cui si contrappone anche un'entrata rotonda di 50 milioni di Ls. — [Nel 1892-93, sopra un totale di 5289 impiegati, che comprendono anche il soppresso ufficio del ricevitore generale, 1202 appartengono all'amministrazione centrale. La spesa complessiva è di 1.154.180 Ls., con un'entrata complessiva di 55.781.807 Ls.]. Il sistema dell'amministrazione locale determina molte differenze nella forma di riscossione tra le imposte dirette e le indirette.

Gli impiegati principali per le imposte dirette (*Taxes*), special-

nei quali la parte tecnica degli uffici generali — per lo innanzi distinti — apparisce alla sua volta distinta secondo i rami principali delle *Taxes*, *Excise*, *Stamps*, e secondo i rami minori.

Del collegio, *Board*, fa parte il *Chairman* a 2000 Ls., il *Deputy Chairman* a 1500 Ls., 3 (una volta erano 4) *Commissioners* a 1200 Ls. — Un elenco delle persone che tennero l'ufficio di Presidenza fin dal principio del secolo si trova nei *Parl. P.*, 1878, LXI, 161. — Fanno parte del *Secretary's Office*: 2 *Secretaries* a 1200 Ls., 4 *Assistant Secretaries* a 800-900 Ls., 70 *Clerks* sotto 7 *Principal Clerks*. Fanno parte del *Solicitor's Office*: un *Solicitor* a 2000 Ls., un *Assistant* ecc. ora distinto nel bilancio dei *Law Charges*. Infine nel *Receiver General Office* troviamo un *Receiver General* a 1000 Ls., un *Deputy Receiver* e 14 *Clerks*.

Vi si collegano gli uffici speciali: un *Comptroller* della tassa di successione a 1500 Ls., un *Assistant* a 1000 Ls., e 142 *Clerks*. — L'*Accountants Office* con 2 *Accountants* a 800-1000 Ls., e 93 *Clerks*. — L'*Inspector's Office (Taxes)* ha un *Chief Inspector* a 1000 Ls. e 12 *Inspectors*, per il servizio all'estero 5 *Inspectors*, 254 *Surveyors* da 100 a 400 Ls., un *Chief Inspector (Excise)* ed un *Chief Inspectors* a 1000 Ls., 32 *Inspectors* e 50 *Examiners*. — Lo *Stamping Department* ha un *Comptroller of Stamping* a 1000 Ls., *Deputy Comptroller* a 700 Ls., 6 *Heads of Branches* a 400-500 Ls. — Vi si aggiunga inoltre un laboratorio tecnico, con un *Principal* a 900 Ls., un *Deputy* a 550 Ls. e 9 *Analysts*. — Inoltre il bilancio provvede a due speciali uffici ad Edinburgo e a Dublino.

[Nel bilancio del 1892-93 troviamo in questo capitolo una spesa di 1.773.709, alle quali aggiungendo le spese per fitti, riscaldamento e illuminazione dei locali, tasse, stampati, oggetti di cancelleria, posta ecc. per 116.387, che sono stanziati in altri capitoli, si hanno 1.890.098 Ls.

I titoli principali delle spese sono i seguenti:

Stipendi, indennità e soprassoldi, esclusi i <i>Surveyors</i> della tassa in Scozia che sono pagati dagli enti locali . .	1.154.180
Spese di viaggi e connesse	43.850
<i>Commuted Allowances</i> agli ispettori, collettori ed alla segreteria delle tasse locali	289.400
Ufficio legale	22.841
Processi e spese relative	13.500
Pensioni (<i>Superannuations</i>) ecc.	210.404
Spese di stampati	16.620

gli altri titoli di spesa sono tutti inferiori, cioè 3627 Ls. per la polizia; 2555 per

mente per le imposte sul reddito, sono i *Surveyors*, in unione con le commissioni provinciali per l'estimo delle *Taxes*. Troviamo nel Regno Unito, 254 *Surveyors* ed un personale d'ispettori sotto un *Chief Inspector* e 18 *Inspector of Taxes*.

Invece l'amministrazione dell'*Excise*, abbisogna d'un numeroso personale per la sorveglianza e le visite. A tale uopo, il regno è diviso in un certo numero di collettorie o distretti esattoriali provinciali (*Collections*). Ogni collettoria si suddivide alla sua volta in distretti secondarii e distretti di sorveglianza (*Districts*, *Rides* e *Walks*). La relazione generale pel 1870 (1) menziona 64 *Collections*. 281 *Districts*, 905 *Divisions*, 762 *Rides*. Ogni collettore ha sotto di sè un numeroso personale secondario di ispettori, *Supervisors*, misu-

[pesi e misure ecc.; 5100 per posta, avvisi, trasporti ecc.; 1240 Ls. pel laboratorio ecc.

Il *Board* comprende un presidente a 2000 Ls., un vice-presidente a 1500 Ls., 2 commissari a 1200 Ls., 3 commissarii speciali dell'*Income Tax* a 600 Ls.

L'ufficio del segretario comprende 2 segretari a 1200 Ls., 4 vice-segretari a 900 Ls., 5 *Committee Clerks* a 800 Ls., 6 *Principal Clerks* a 600 Ls., un ispettore dei dividendi esteri a 600 Ls., 15 *Upper divis. Clerks* a 100-400 Ls., 61 *Second division Clerks*, 15 *Boy Clerks* ed altri, in tutto 128 funzionarii.

L'ufficio delle tasse ereditarie comprende un controllore a 1500 Ls., un vice-contr. a 1000 Ls., 5 *Chief Clerks* a 800 Ls., 6 *Principal Clerks* a 700 Ls., 16 *Senior Registrars* a 500 Ls., 50 *Upper divis. Clerks*, 49 *Second divis. Clerks* ecc., in tutto 146 impiegati.

L'ufficio dell'*Accountant and Comptroller General*, che comprende anche l'ufficio del ricevitore generale, già distinto, ha un *Accountant* a 1290 Ls., un assistente a 900 Ls., un *Principal Book Keeper* a 700 Ls.; 13 *Accountants and cashier*. alcuni assistenti, ed altri impiegati per un totale di 116 impiegati.

L'ufficio di ispezione dell'*Excise* ha un ispettore a 1000 Ls., 3 ispettori capi a 800 Ls., 11 ispettori di 1^a classe a 650 Ls. e 13 di seconda a 400-450, in tutto 28 ispettori.

L'ufficio d'ispezione delle tasse ha un ispettore *expo of Stamps and Taxes* a 1000 Ls. e 13 ispettori che si collegano poi cogli uffici provinciali e locali, come si vedrà innanzi.

Il laboratorio ha un *Principal* a 1000 Ls., un *Deputy* a 650 Ls., 14 analizzatori, e 2 *Keepers*.

L'ufficio del controllo del bollo, che comprende gli uffici per gli stampati, i vaglia, i francobolli postali, ha un controllore a 1100 Ls., 2 assistenti a 750, e altri impiegati, in tutto 70. Vi è unito un ufficio meccanico, con un soprintendente a 250 Ls., un assistente, 78 *Warehousemen* ed altri impiegati, in tutto 135 impiegati.

Il dipartimento del bollo ha un ispettore, ed altri 75 impiegati, oltre a 167 pagati a settimana, *Stampers and Boys*. Compresi i corrieri, i facchini, ed altri. e compresi pochi funzionarii degli *Stamping Department* a Manchester ed in altre città, si hanno 1054 impiegati, con una spesa di 214.534 Ls. A questi si aggiungono ancora 91 impiegati per gli uffici di controlleria delle tasse, del bollo e per l'ufficio di successione a Edinburgo; 77 id. per Dublino, compresi 4 per l'ufficio legale che ivi è annesso ai suddetti. In tutto 1202 impiegati, con una spesa di 240.288 Ls. Seguono poi 4087 impiegati degli *Outdoor Establishments* per le tasse e l'*Excise* di cui si parla nella nota successiva].

(1) *Parl. P.* del 1870, vol. XX.

ratori e visitatori (*Gaugers*) ed altri, i quali stimano i dazii urbani di consumo, ne esigono l'importo, confiscano le merci frodate e fanno le relative denunce. Alle autorità provinciali spetta la concessione dei rimborsi e la decisione dei reclami interposti. Però l'autorità suprema rimane sempre istanza d'ispezione e di ricorso nel senso inglese (1).

L'entrata complessiva dell'*Inland Revenue* appare sempre dai *Finance Accounts* del precedente anno amministrativo, dove si distinguono il reddito lordo, gli abbuoni, i rimborsi legali e i *drawbacks*, divisi secondo le tasse principali: *Excise*, *Stamps (Assessed Taxes)*, *Land Tax*, *House Tax*, *Income Tax*. Quale entrata complessiva dell'*Inland Revenue*, vennero versate nella cassa dello Stato, nel 1880-81, 49.503.000 Ls., prescindendo dalla deduzione delle spese amministrative, che formano argomento di voti speciale del Parlamento. Su questo totale 25.300.000 Ls. spettavano all'*Excise*; 12.300.000 Ls. al bollo;

(1) Il personale dell'amministrazione provinciale, col nome di " personale amministrativo esterno „ è distinto nei titoli principali delle *Taxes* e delle *Excise*.

L'*Out-door Establishment for Taxes* comprende 6 *Inspectors of Taxes* a 650-800 Ls., 254 *Surveyors* a 100-400 Ls. L'*Out-door Establishment for Excise* comprende 91 *Collectors*, divisi in 8 classi a 450-800 Ls., 308 *Clerks to Collectors*, 423 *Supervisors of Foot Walk e Riding Districts*, 1430 *Officers of Divisions*, 1024 *Officers of Rides* a 110 Ls., 800 *Assistants of Excise* e un numeroso personale secondario. Il personale complessivo ammonta, quindi, a 5547 persone compresa la Direzione generale.

[Nel 1892-93 troviamo nel bilancio dell'*Out-door Department*, per l'*Excise*: 12 ispettori che fanno parte dell'ufficio centrale, 12 collettori a 800 Ls., 57 id. di seconda classe a 480-650 Ls., 10 *Expectant Inspectors*, 133 *Supervisors* per i distretti di prima classe, 327 per quelli di seconda, 1414 ufficiali di prima classe e 1654 di seconda, oltre al personale salariato e di servizio.

Per le tasse troviamo, oltre agli ispettori della Direzione generale, 223 *Surveyors* di 1^a, 2^a e 3^a classe, la 1^a e la 3^a in due sezioni, a 200-600 Ls., ed altri funzionarii inferiori].

Secondo i *Papers on Civil Service* del 1855, pag. 303, il personale secondario era raggruppato in 4 classi:

1) *Stampers, Warehousemen, Door Keepers e Messengers*;

2) Impiegati esecutivi dei dazii urbani di consumo;

3) *Clerks* degli uffici delle entrate e della contabilità, e ispettori alle imposte;

4) *Clerks* dell'ufficio centrale.

Tutte le nomine di questi funzionarii sono indipendenti dal *Patronage* parlamentare; le domande di promozione, di trasloco, di aumento degli stipendii devono essere indirizzate, vergate di proprio pugno, all'ufficio generale ed ogni " tentativo di far valere una qualsiasi protezione „ è punito, la prima volta con una ammonizione o con un trasloco, la seconda volta con la degradazione, la terza col licenziamento (*Papers*, 309). — Il personale, secondo una disposizione che rimonta ai tempi di Pitt, deve essere traslocato quasi ogni anno da un distretto all'altro e controllato continuamente dagli ispettori ambulanti con visite improvvisate. In relazione a ciò, le domande di promozione formano argomento di inchieste minute e di frequenti rapporti sulla condotta degli *Examiners*.

2.670.000 Ls. all'imposta fondiaria e pei fabbricati; infine, l'imposta sul reddito dava 9.230.000 Ls. (1).

[Nel bilancio del 1891-92 troviamo che l'entrata netta è di 25.717.425 Ls. per l'*excise*, 13.730.183 per il bollo, 1.038.336 per la fondiaria, 1.442.848 per i fabbricati, 13.853.015 per l'*Income Tax*; totale 55.781.807 Ls., oltre a 7.383.353 Ls. versate dal Tesoro a conto delle tasse locali, 4.572.267 sull'*Excise* e 2.811.186 sul bollo. Queste cifre dimostrano come nell'ultimo decennio si è avuto un aumento di oltre 13 milioni di Ls. d'entrata!].

§ 93 a.

Ingerenza delle amministrazioni locali nell' " *Inland Revenue* " (2).

L'ufficio generale delle imposte per l'*Inland Revenue*, a cagione del limitato campo delle *Taxes*, rimase connesso alle istituzioni dell'auto governo, a cagione del principio decisivo, che tutte le imposte a base di estimo devono essere esatte non dagli impiegati dello Stato, bensì dai funzionarii indipendenti dall'associazione comunale. L'estimo della *Land Tax* eseguito dai giudici di pace delle Contee e dalle loro sotto-commissioni, secondo lo Statuto del settimo ed ottavo anno del Regno di Giorgio IV, capo 75, è affare semplicemente formale. Abbastanza semplici sono altresì le funzioni delle Commissioni provinciali per la tassa sui fabbricati, nominate secondo lo Statuto del 1851 (3) analogamente ai *Commissioners* della *Land Tax*. Invece è molto importante la posizione delle Commissioni provinciali nella *Property and Income Tax*, le quali, nominate secondo lo Statuto del 1842 (4) dai *Commissioners* della *Land Tax*, e completate per cooptazione, nominano gli *Assessors* ed i *Collectors* nei distretti comunali. Questa cooperazione degli organi comunali si estende all'estimo del reddito fondiario e dei fitti (categorie *A*, *B*), ed in modo ancora più decisivo, agli estimi discrezionali dei redditi mobiliarii (categoria *D*). Tutte le commis-

(1) Il bilancio complessivo delle spese amministrative per l'anno 1880-81, comprese le spese effettive e le spese secondarie, ammontava a 1.846.032 Ls., compreso il bilancio delle pensioni ammontante a 195.787 Ls., e una parte di quello dell'amministrazione delle poste, cioè 103.300 Ls. per la fornitura di francobolli.

[Nel 1892 93, come si è veduto, il bilancio dell'*Inland Revenue* ammonta a 1.773.709 Ls., comprese 210.404 per pensioni (*Superannuations and other non effective charges*), 1397 pagate ai commissarii del debito pubblico per commutazioni di pensioni, e 116.887 per spese connesse stanziare in altre classi e capitoli].

(2) Cfr. il § 24 dell'altra opera di GUNIST *Selfgovernment* ecc.

(3) [*House Tax*, 14 e 15 Vitt., c. 86, modificato per la metropoli del 32 e 33 Vitt., c. 67, sez. 77, e in parte per tutto il Regno dello *Statute Law Res. Act* del 1878].

(4) [*Income Tax*, 5 e 6 Vitt., c. 35; modificato da molti atti posteriori, ma in gran parte richiamato in vigore dal 40 e 41 Vitt., c. 18, sez. 7].

sioni provinciali agli scopi di queste leggi sulle imposte si collegano al sistema dei *Commissioners of Land Tax* e devono avere un censo uguale. I distretti, provinciali ed urbani, per i quali funzionano questi *Commissioners of Taxes*, sono ora costituiti in modo uniforme. La Commissione provinciale nomina gli *Assessors* ed i *Collectors* nelle singole parrocchie. Il controllo dello Stato è esercitato dagli stessi *Surveyors* ed *Inspectors*, tanto per la *Land Tax* e per la tassa sui fabbricati, quanto per l'imposta sul reddito. I reclami vengono decisi dalle commissioni provinciali, d'ordinario in modo definitivo (1).

A dir il vero, la decadenza del governo autonomo e del sentimento comunale nella costituzione parrocchiale, fin dal tempo della legislazione sui poveri, cioè fin dal 1834, è evidente in alcuni sintomi anche in questa materia. Da alcuni decenni, l'ufficio generale delle imposte, in seguito ai continui lamenti sulla lentezza e l'incertezza dei piccoli impiegati parrocchiali, ha contribuito a sostituire agli *Assessors* e *Collectors* comunali funzionari retribuiti, con ottimi risultati (2). Con la recente legislazione, la crescente indolenza delle classi medie si manifesta nel *Selfgovernment* in due punti:

a) La nomina di *Assessors* comunali, per l'estimo sul reddito fondiario e sui proventi dei fitti, nelle categorie A e B, cessa, e le loro funzioni sono assunte dagli agenti delle imposte dello Stato, dai *Surveyors* e dagli *Inspectors*.

b) Anche i *Collectors* possono cessare quali impiegati comunali. L'ufficio generale delle imposte può pretendere una garanzia da parte del *Collector*; in mancanza di essa, può nominare anche i *Collectors*; nel qual caso la parrocchia non risponde più degli errori dell'esattore comunale (3).

A questo modo, colle nuove riforme comunali, va scomparendo in generale l'amministrazione autonoma nei piccoli comuni locali e nelle classi medie, e continua ancora soltanto l'autonomia degli organi superiori. I successivi *Customs and Inland Revenue Acts*, specialmente l'*Act* del 1879, § 23, applicano direttamente il sistema degli agenti delle imposte stipendiati per la *Land Tax*, l'*House Tax*, l'*Income Tax* di categoria A B, e danno facoltà alle autorità di formare nuovi distretti per questi collettori retribuiti.

(1) Questi istituti del *Selfgovernment* in particolare sono già esaminati più sopra nelle norme del diritto amministrativo, con le quali sono in continuo rapporto, e così per la formazione dei *Commissioners of Landtax*, vedi più sopra pag. 706; per la formazione delle Commissioni provinciali per l'*House Tax*, pag. 720; per le *Assessed Taxes* cadute in disuso sotto questa forma, pag. 722; per le Commissioni provinciali per l'imposta sul reddito, di categoria A, B, D, pag. 716.

(2) Tali almeno sono considerati nel rapporto generale del 1869, *Parl. P.*, 1870. vol. XX.

(3) Statuto del 17 e 18 Vitt., c. 85 [abrogato dal 43 e 44 Vitt., c. 19, sez. 4. che venne a sua volta modificato da parecchi Statuti successivi. — Si veda l'aggiunta in fine del § 88, pag. 753, 754].

Tuttavia è mantenuta, per buone ragioni, l'antica posizione degli *Assessors* e delle Commissioni provinciali per gli estimi arbitrarii del reddito personale derivante dall'esercizio di certe industrie e *professions* (categoria *D*), specialmente la decisione definitiva dei reclami sull'ammontare dell'estimo in tutti i domini delle *Taxes*.

Perdura parimenti, e per gli stessi motivi, il *Selfgovernment* in materia di imposte provinciali, urbane e parrocchiali (1).

[Secondo la legislazione vigente il potere dei giudici di pace in materia di tasse è limitato alla sorveglianza del commercio delle bevande inebrianti (*intoxicating liquors*), per cui tengono due *General annual licensing Meeting* nei quali esaminano le domande di licenza che vengono concesse per un anno. Essi possono accogliere o respingere una domanda tendente ad ottenere una licenza; ma se trattasi di rinnovazione non possono ricusarla che per buone ragioni enumerate dalla legge. In ogni caso è ammesso l'appello alle corti trimestrali, e le licenze devono essere confermate dai *County licensing Committee*, composti di tre a dodici membri.

[Le tasse delle contee sono imposte dal Consiglio di contea. e costituiscono una addizionale della *Poor Rate*. Esso percepisce inoltre le quote assegnate dalla legge del 1856 agli enti locali sulle tasse di licenza e di successione. Queste tasse sono prelevate dagli agenti del governo e versate integralmente alla Banca d'Inghilterra a conto delle tasse locali (*local Taxation Account*). I *Treasurers* e gli altri contabili presentano i conti due volte l'anno ai verificatori ufficiali, gli *Auditors* del distretto nominati dal *Local Government Board*. I reclami contro le decisioni degli *Auditors* possono essere portati a questo ufficio od all'autorità giudiziaria].

§ 94.

B. II. 5. Direzione generale delle poste e dei telegrafi " *Postmaster General* " (2).

L'ufficio generale delle poste rappresenta l'autorità esecutiva delle leggi postali che abbiamo esposte in un precedente capitolo.

I. L'ordinamento delle autorità ha la sua base principale nella legge del 1837 (3). È istituito con essa un ufficio generale delle poste

(1) Confronta quanto è detto al § 88. — Sul metodo di riscossione delle imposte comunali, in gran parte immutato, cfr. GNEIST, *Selfgovernment*, § 24.

(2) Cfr. il § 87.

(3) 1 Vitt., c. 83, *an Act for the Management of the Post Office* [modificato dal 3 e 4 Vitt., c. 90, del 1840, dal 26 e 27 Vitt., c. 43, e dal 44 e 45 Vitt., c. 43. Si vedano inoltre per l'Amministrazione delle poste gli atti 7 Gugl. IV, c. 1, 6 e 7 Gugl. IV, c. 28, 7 Gugl. IV, 1 Vitt., c. 33].

nella città di Londra, un ufficio principale a Edinburgo, uno a Dublino, ed altri nei possedimenti esteri e nelle colonie, espressamente indicati. La podestà di istituire altri uffici postali è conferita al direttore generale delle poste; parimenti la conclusione dei contratti colle persone che propongono un nuovo ufficio postale verso congrua garanzia od indennizzo a favore dell'amministrazione. Però il direttore generale delle poste, nelle disposizioni riguardanti questi uffici postali ed il loro ordinamento, deve seguire i regolamenti emanati di quando in quando dalla Corona, (cioè dal ministero). L'amministrazione non si fonda, come per l'ufficio generale delle imposte, sopra un consiglio centrale. L'istituzione di siffatto Consiglio fu più volte discussa, ma un progetto di legge relativo, accolto dalla Camera bassa, venne respinto dalla Camera alta, perchè il sistema degli uffici rigorosamente centralizzati venne reputato disadatto ai bisogni di un'istituzione industriale. Il direttore generale delle poste è il capo del servizio, con tre segretarii, due consulenti legali e un numeroso personale burocratico. Un controllo finanziario è esercitato dal *Receiver general*, il quale, secondo la legge, è responsabile del versamento delle entrate complessive per conto dello Stato. La contabilità è controllata da un Ragioniere generale (*Accountant general*) secondo i regolamenti del Ministero delle finanze. Il direttore generale delle poste ha diritto di nominare il personale, che legalmente funziona in qualità di *Deputies*, *Agents and Servants* del direttore generale delle poste. Tanto egli, quanto i suoi impiegati, prima di assumere gli uffici rispettivi, devono firmare — dinanzi ad un giudice di pace — la dichiarazione prescritta, nella quale si obbligano di non aprire e non far aprire lettere o depositi affidati alla posta se non dietro mandato scritto di un segretario di Stato. Gli impiegati postali sono esonerati dal servizio negli uffici comunali, nella giuria e nella milizia (1).

(1) Un elenco generale di tutte le discussioni parlamentari sull'amministrazione postale dal 1785 al 1889 venne pubblicato in un volume degli *Atti Parlamentari* del 1840. Le discussioni, che precedettero l'introduzione del sistema del porto delle lettere ad un *penny* si trovano principalmente nel *First, Second e Third Report on the Present Rates and Modes of Charging Postage, Parl. P.*, 1887-88, vol. XX. Sui risultati successivi, vedi *Parl. Rep.*, 1843, VIII, 1. Il direttore generale delle poste presenta ora ogni anno le sue relazioni sugli affari generali, e si pubblicano negli *Atti Parlamentari*; ordinariamente vi si trovano varie appendici sul bisogno di nuovi uffici postali, sull'ammontare delle lettere, sulle spese di porto delle lettere delle singole autorità ecc. Gli *Accounts and Papers* annuali contengono i riassunti dell'entrata lorda e netta delle lettere, degli assegni pecuniari e del porto dei giornali; contengono altresì esatte notizie sull'aumento annuale dei vaglia (*Money-Orders*) ed altro materiale statistico. Una relazione sul sistema d'affrancazione mercè i francobolli si trova nel *Report on Postage Label Stamps, Parl. P.*, 1852, n. 386. Pel servizio dei pacchi per mare, — servizio che dipende, fin dal 1860, dall'Ammiragliato — è formato un annesso al bilancio dell'amministrazione postale, *Parl. P.*, 1849, n. 571.

[I principali documenti presentati al Parlamento nel 1892 sono citati a p. 748, note. Il XXXVIII rapporto del 1891-92, *Parl. P.*, 1892, XXVII, pagg. 735, 790, con-

II. L'autorità centrale è composta del direttore generale delle poste a 2500 Ls. (1), di 3 *Secretaries*, del *Receiver general*, dell'*Accountant general* e di un numeroso personale burocratico. L'autorità sorveglia perchè sia rispettato il monopolio postale, dirige l'amministrazione generale e l'ispezione sul personale e sugli uffici postali, decide i ricorsi per certe sovrattasse indebite sulle lettere, per le trascuratezze e i ritardi, per le domande d'indennizzi, e conduce le trattative colle amministrazioni delle strade ferrate per la spedizione delle lettere. Il direttore generale delle poste conchiude anche i trattati postali coi paesi esteri. Sebbene subordinato alla *Treasury*, quale membro del *Cabinet*, egli ha d'ordinario una posizione più indipendente. Un'amministrazione secondaria molto importante presiede alla spedizione dei vaglia (*Money Orders*) molto usati, specie per i piccoli pagamenti in denaro (2). Dal primo gennaio del 1884 venne aggiunta la spedizione dei pacchi postali da una a sette libbre, verso una tassa piccolissima (3). Il personale relativo, che ammonta a diecimila individui con scarse retribuzioni, eccettuato il direttore generale delle poste, fa parte del servizio permanente (4).

tiene: Numero delle lettere, lettere raccomandate, nuovi uffici, impiegati (68.231 con un aumento di 4363 nel 1891, e comprese 9660 donne, di cui 1115 negli uffici centrali, oltre a 52.000 persone più o meno impiegate in servizio delle poste tra cui 16.000 donne, in tutto 125.762 persone), nuovi uffici, lettere spedite in vari modi, *Foreign and Colonial Mails*, id. *Parcel Post*, curiosi incidenti (spedizioni di gatti vivi, lettere con indirizzi strani ecc.), vaglia, assegni postali, casse di risparmio postali, telegrafi. L'appendice illustra la relazione con numerose tabelle statistiche).

(1) [Siccome l'ufficio venne creato nel 1711, il suo titolare, per causa dello Statuto di Anna, non poteva far parte della Camera dei Comuni, perciò lo si affidava sempre ad un Lord chiamato nel Gabinetto. L'atto 29 e 30 Vitt., c. 55 tolse di mezzo questa incompatibilità].

(2) [Nel 1882-83, 15.090.858 per 27.597.883 Ls.; nel 1891-92, 10.346.630 per 28.429.634 Ls. I *Colonial Orders* in quest'ultima cifra ammontano a 1.656.081; i *Foreign Orders* a 2.389.984; gli altri sono *Inland Orders*].

(3) [Per lo sviluppo del servizio si veda il rapporto citato, e il *Report on Expenditure* ecc. per 1892. *Parl. P.*, XLVIII, 847].

[Nel 1892-93 vi erano 19.625 uffici. Nel 1893-94 si ricevettero e spedirono 1812 milioni di lettere, 249 di cartoline, 739 di stampati e giornali, 10 $\frac{1}{2}$ di vaglia per un valore di 28.719.000 Ls.].

(4) Il bilancio dell'ufficio generale delle poste è unito a quello dell'ufficio postale principale di Londra, presso a poco come l'ufficio generale delle imposte, per le imposte interne coll'amministrazione delle imposte locali della capitale. *Parl. P.*, 1880, vol. XLVI, vot. 3 e 4, da pag. 479 fino a 626. Dell'ufficio generale delle poste fanno parte il *Postmaster General* a 2500 Ls., un *Secretary* a 2000 Ls., un *Financial Secretary* a 1500 Ls., due *Assistant Secretaries* a 1000 Ls. — Il *Secretary's Office* forma un ufficio centrale di 248 impiegati con un *Chief Clerk*, 9 *Principal Clerks*, 1 *Surveyor General* a 800 Ls. — Del *Solicitor's Office* fa parte 1 *Solicitor* a 1500 Ls., con 6 *Clerks*. — Del *Receiver and Accountant Generals's Office*: il *Receiver and Accountant General* a 1200 Ls., un *Assistant* a 800 Ls. con un personale di 421 scrivani, *Clerks*, ecc. — Del *Money Order Office*, un *Controller* a 780 Ls., un *Assistant* a 640 Ls., con 188 *Clerks*. — Un *Department* separato è formato dall'amministrazione delle Casse di risparmio postali, *Post Offices Savings Banks*, con

III. L'amministrazione postale provinciale comprende anzi tutto i *Chief Offices* di Edinburgo e Dublino, istituiti per legge. Vi si aggiunsero, secondo uno specchio dell'anno 1856, 653 ufficii postali in Inghilterra e nel Galles, 172 ufficii postali in Iscozia, 185 in Irlanda, 60 amministrazioni postali all'estero e nelle colonie, il numero delle quali aumenta ogni anno. A ciascun ufficio postale presiede un direttore postale; il personale è formato da molte migliaia di sotto-direttori postali, cassieri, *Clerks*, portalettere e procaccia. Per l'ispezione di questi ufficii, l'Inghilterra è divisa in 9 distretti, l'Irlanda e la Scozia

un *Controller* a 772 Ls., ed uno stato maggiore di 662 impiegati, compreso un personale muliebre (*Female Staff*) di 119 impiegati.

Il *Circulation Department* comprende il personale dell'ufficio postale principale della capitale, con un *Comptroller* a 800 Ls. e 2206 impiegati, sorveglianti e funzionarii speciali, per la spedizione dei giornali, per la registrazione delle lettere ecc. Vi si aggiunga un *Office* per le lettere raccomandate, con 116 impiegati (tra i quali un *Female Staff* di 58 impiegati), messi postali, timbratori, portalettere, ed operai. — Vi si aggiunga anche un *Medical Officer* a 600-800 Ls. con un *Assistant*; un personale sussidiario di *Constables* e di pompieri. Gli ufficii postali del distretto della *Metropoli* sono divisi, a seconda della ripartizione geografica, in Distretto centrale Ovest, D. Ovest, Sud ovest, Sud est, Nord, Nordovest, con proprii direttori postali e con un personale di 3062 impiegati.

[Il bilancio del *Post Office* occupa 91 pagine del bilancio dell'entrata, *Parl. P.*, 1892, LIII, pagg. 58-142 compresi i due voti relativi ai pacchi postali ed ai telegrafi, che sono distinti.

Il bilancio complessivo presenta le seguenti cifre:

Voto 3. Uffici principali	1.816.390
„ Sopraintendenti (<i>Surveyors</i>)	60.020
„ Uffici provinciali	2.720.160
„ „ coloniali e doganali all'estero	4.740
„ Casse di risparmio postali	15
„ <i>Annuities</i> e assicurazione sulla vita	380
„ Trasporti postali	1.335.660
„ Acquisto di edifici ecc.	61.000
„ Pensioni ecc.	173.580
„ Manifatture di francobolli	184.060
Voto 4. Contratti per trasporto di pacchi postali, detratte le entrate <i>in aid</i>	728.954
„ 5. Telegrafi	2.556.360
Ls.	9.641.319

I due servizi, postale e telegrafico, sono strettamente connessi, e gli stipendi dei funzionarii sono in parte a carico di ciascun capitolo, ma in gran parte a carico per due terzi, per tre quarti, per metà ecc. dell'uno, pel resto dell'altro.

Il *Chief Office* di Londra nel 1892-93 ha un *Postmaster General* a 2500 Ls., un segretario a 2000 Ls., un segretario finanziario a 1500 Ls., un terzo segretario a 1400 Ls., e 3 *Assist. Surv.* a 1200 Ls. L'ufficio del segretario ha un *Chief Clerk*, 10 *Principal Clerks* di 1^a classe, 10 di seconda, 16 *Clerks* di 1^a classe, 22 di seconda, 40 di terza, in tutto 146 impiegati. Vi è annesso l'ufficio per le indagini confidenziali, con un direttore a 600 Ls., un assistente a 500 Ls., ed altri 69 impiegati.

(Segue)

in 2 distretti; le colonie formano un unico distretto. Ogni distretto ha il suo ispettore postale, *Surveyor*, con un personale secondario di *Clerks* ecc. Il numero degli impiegati aumenta tutti gli anni, come appare dai resoconti dell'amministrazione relativa. Il diritto di nomina spetta al Ministero delle finanze, per quanto riguarda il *Receiver general*; il rimanente personale delle poste, secondo la legge postale, è nominato dal direttore generale, il quale però, in tale argomento, dipende dal Ministero delle finanze; per cui in pratica la *Treasury* nomina i direttori delle poste (1).

[Il *Postal Stores Department*, ha un controllore a 500 Ls., un assistente a 364 Ls., e 122 altri impiegati, e l'ufficio venne completamente riordinato nel 1891.

Il *Registrars* comprende un *Registrar* a 464 Ls., 4 assistenti a 220-300 Ls. e 69 altri impiegati.

L'*Intelligence Section* ha un soprintendente a 397 Ls., 3 assistenti a 250 Ls. e 33 distributori; l'ufficio dei messaggieri, pagati settimanalmente, consta di 57 impiegati.

Il *Solicitor Office* ha un *Solicitor* a 2000 Ls., un assistente a 1000 Ls. e altri 7 impiegati.

L'ufficio del ricevitore generale comprende un direttore a 1000 Ls., un assistente a 800 Ls., un *Chief Clerk*, un *Chief Examiner*, un *Examiner*, un *Cashier* ed un *Principal Book-Keeper*, tutti a 700 Ls., e un numeroso personale d'altri impiegati, essendovi comprese la sezione dei *Postal Orders*, e quella della *Clearing House*, con 17 *Female Sorters* di prima classe e 143 di seconda, nel primo, e nel secondo un soprintendente, un assistente, 6 *Principal Clerks*, 24 *Clerks* di 1^a classe e 141 di seconda, tutte donne.

Il *Money Order Office* ha 211 impiegati, tra cui un controllore a 900 Ls., un assistente a 640 e 4 *Principal Clerks* a 500 Ls.

Il *Returned letters Office* ha 145 impiegati, con un controllore a 555 Ls., un *Prin. Clerk* a 500, 15 esaminatori, 7 *Clerks*, e poi 62 impiegati maschi, e 59 femmine.

L'*House-Keeper Departement* ha 6 *Female Servants* e 120 *clearwomen*, tutti pagati a settimana.

Il *Medical Department* ha un capo medico a 800 Ls., un secondo medico a 400 Ls., un primo assistente a 284 Ls., ed un *Female Medical Officer* a 450 Ls.

Seguono poi nel bilancio 78 impiegati, con un controllore a 1220 Ls. pel *Controllers Office*; 108 con un controllore a 800 Ls., per l'*Inland and Newspapers Branches of Eastern and Central district Post Office* ed il *Foreign Branch* annesso, ed i distretti seguenti: W. C. D. con 10 impiegati, W. D. 8, Paddington 9, Ealing 1, E. D. 11, S. W. 11, Wandsworth 3 e S. E. D. 12, Norwood 3, W. D. 10, N. W. D. 11. In questi distretti troviamo 299 *Overseers*, 3221 *Sorters*, 273 *Boy Sorters*, 54 *Lobby Officers*, 99 *Head Postmen*, 4255 *Postmen*, 319 *Sorters*, 26 *Bagmen*; 36 medici, 836 *Letters Receivers*: in tutto, per il servizio postale di Londra, 9828 impiegati, i quali, uniti a quelli dell'ufficio centrale, formano un totale di 12.123 (nel 1891-92, 11.597) con una spesa di 1.326.760 Ls.].

(1) Negli *Estimates*, gli uffici postali principali di Dublino e di Edinburgo hanno un bilancio separato, con un *Secretary* a 1000-1200 Ls. e con 503 e 429 impiegati. Gli altri uffici provinciali sono contenuti in tabelle per ordine alfabetico, con gli stipendii dei *Postmasters*, dei *Subpostmasters and Receivers*, dei *Clerks*, dei portalettiere, dei messi postali ed impiegati inferiori e col bilancio complessivo dei singoli uffici postali. Per gli uffici postali maggiori, gli stipendi degli impiegati d'ufficio e degli impiegati secondarii sono più elevati. Gli uffici postali nelle

Le entrate dell'amministrazione delle poste si rilevano dai *Finance Accounts*, cioè dai consuntivi dell'anno precedente. Nel 1879-80 diedero un complesso lordo di 6.559.498 Ls. Il titolo principale è rappresentato dai francobolli, per 3.602.863 Ls., dal provento delle tasse sui vaglia

colonie sono occupati, d'ordinario, da un *Paket Agent*, a Costantinopoli vi è un *Postmaster* ed a Gibilterra un *Deputy Postmaster general*.

[In modo analogo all'ufficio di Londra sono ordinati gli uffici postali di Dublino con 722 impiegati e una spesa di 82.970 Ls. e di Edinburgo con 740 impiegati e una spesa di 70.570 Ls.

L'ufficio degli Ispettori (*Surveyors*) del servizio provinciale comprende 16 *Surveyors* a 500-800 Ls., 16 assistenti a 400-500 Ls. e 66 segretari, con una spesa di 36.820 Ls.

Per gli uffici provinciali troviamo le cifre seguenti:

Per l'Inghilterra e il Galles: 640 *postmasters*, 12.554 *subpostm.* e ricevitori urbani, 6482 impiegati, telegrafisti, ufficiali, medici, ecc., 16.659 portalettere ecc., in tutto 86.835 persone, con una spesa di 2.122.970 Ls.

Per la Scozia: 158 *postmasters*; 1782 *subpostm.* e ricevitori urbani, 798 impiegati ecc., 2594 portalettere, in tutto 5272 impiegati, con una spesa di 300.700 Ls.

Per l'Irlanda: 128 *postmasters*, 2503 *subpostm.* e ricevitori urbani, 877 impiegati ecc., 1384 portalettere ecc., in tutto 4392 impiegati, con una spesa di 184.700 Ls.

Troviamo poi 11 agenzie postali a Ascensione, Beyrouth, Calais, Colon, Costantinopoli (3), Hong-Kong, Panama (2) e Smirne, con una spesa di 4740 Ls.

L'ufficio delle casse di risparmio postali comprende 1599 impiegati, dei quali 697 donne, con una spesa totale di 209.076 Ls. (276.890 computando gli assegni su altri capitoli)].

Nel 1856, secondo una pubblicazione ufficiale, si avevano:

1. In Inghilterra e nel Galles 563 uffici postali, con altrettanti direttori, 6856 vice-direttori postali e cassieri, 542 segretarii postali, 5945 portalettere, procaccia ed inservienti, con una spesa complessiva di 385.528 Ls. — Oltre a questi, altri 100 piccoli posti di direttori postali con 50 Ls. e meno, e circa 270 maggiori; soltanto 134 direttori postali hanno 100 Ls. e più. Nei 17 uffici postali maggiori, i direttori postali hanno uno stipendio di Ls. 300-600; in Liverpool, Ls. 1000.

2. I 172 uffici postali provinciali per la Scozia comprendevano altrettanti direttori postali, 967 sotto direttori e cassieri, 69 segretarii postali, 1258 tra portalettere, procaccia ed inservienti.

3. I 185 uffici postali provinciali per l'Irlanda con altrettanti direttori postali, 1137 vice-direttori e cassieri, 12 segretari, 786 portalettere, messi, inservienti.

Per tutto il Regno Unito vi era un personale di ispettori, con 15 *surveyors* a 500-800 Ls. e due per la metropoli.

La *Treasury* nomina, come abbiamo osservato più sopra, i direttori postali; tutti gli altri impiegati vengono nominati dal direttore generale delle poste. Il conte Lonsdale assicura, che procederà in parte con gran diligenza, specialmente nella nomina dei *Clerks* per gli ispettori postali, per gli uffici postali delle strade ferrate e per i posti superiori nell'ufficio postale generale e principale. I membri del Parlamento non hanno influenza sulla nomina degli impiegati postali propriamente detti; il direttore generale delle poste deve mantenersi assolutamente indipendente da chiechessia nelle nomine relative, persino dalla *Treasury* (*Report on Salaries*, 1850, 306-310).

per 251.569 Ls. Si detraggono le spese di 6.545.660 Ls., che formano argomento di distinto voto del Parlamento (1).

[Nel consuntivo del 1890-91 si hanno le cifre seguenti:

Entrate postali	Ls. 9.859.368
Servizi ed altre Amm.	„ 286.600
Totale	Ls. 10.145.968
Spese	„ 7.201.821
Reddito netto	„ 2.944.147

All'ufficio generale delle poste si connette, quasi filiale cresciuta a speciale importanza, l'**Amministrazione dei Telegrafi dello Stato**. dopochè venne compiuta l'avocazione allo Stato del servizio telegrafico all'interno, in seguito ai *Telegraph Acts* del 1868, 1869 e successivi. Le leggi sul passaggio del servizio dalle compagnie private allo Stato (§ 87) si limitarono a regolare i rapporti giuridici dello Stato con le società e coi privati; affidando tutto l'ordinamento interno e le norme pel servizio ai regolamenti, come sempre avvenne in Inghilterra per altri nuovi ordinamenti amministrativi. Mercè le disposizioni dell'amministrazione, la telegrafia è così intrecciata con l'ufficio generale delle poste, cogli uffici postali principali e provinciali, che se in parte è costituita come un ramo speciale, in parte è combinata col personale degli impiegati postali. Nell'ultimo caso, i funzionari comuni sono retribuiti in parte dall'amministrazione delle poste, in parte da quella dei telegrafi.

(1) Il bilancio complessivo dell'amministrazione postale per il 1880-81, colle spese dell'esercizio, presenta una spesa di 8.424.404 Ls., oltre a 710.468 Ls. per il *Paket Service* per mare. La parte più rilevante della spesa di spedizione consta dei pagamenti alle amministrazioni delle strade ferrate: in Inghilterra, 477.567 Ls., per l'Irlanda, 110.543 Ls., per la Scozia, 124.945 Ls. Anche il servizio dei pacchi postali, introdotto fin dal 7 gennaio 1880 nell'interno del paese, esige pagamenti considerevoli alle strade ferrate (con le piccole tasse di porto di 2 1/2 — 12 d. per i pacchi di 1 a 7 libbre). — La spedizione a mezzo carri postali e di altre vetture costa in Inghilterra, 140.000 Ls.; in Irlanda, 27.800; in Scozia, 15.750. Il *Paket Service* è iscritto in un bilancio separato (710.468 Ls.) per la parte comune con l'Ammiragliato. — Il bilancio delle pensioni comprende 2973 individui con una spesa di 148.191 Ls.

Abbiamo dato sopra le cifre principali pel 1892-93. Per i trasporti erano stanziati nel 1892 le somme seguenti:

	Inghilterra e Galles	Scozia	Irlanda	Estero
Per ferrovia	599.930	203.750	157.190	—
„ strade ordinarie	274.000	18.500	36.500	—
„ bastimenti privati	4.000	—	—	4.000
„ carri postali	2.800	—	240	—

Nel dipartimento centrale dell'ufficio generale delle poste, *Secretary's Office*, fungono per la telegrafia un *Assistant Secretary* a 1000 Ls., ed un *Surveyor general* a 950 Ls., con 105 impiegati. Così la telegrafia è coordinata col *Solicitor's Office*; altrettanto si dica dell'ufficio postale supremo (*Circulation department*) della Metropoli e degli ufficii postali principali di Edinburgo e Dublino.

Per gli affari riguardanti la contabilità (*Accountants Department*) il coordinamento è avvenuto in modo analogo.

La telegrafia ha però uno speciale personale tecnico, con un *Engineer in Chief* a 1000 Ls., un *Assistant* a 875 Ls., 2 *Submarine Engineers*, 16 *Superintending Engineers* a 220-800 Ls., 5 ufficiali del corpo degli ingegneri ed un numeroso personale per la fabbricazione e la somministrazione delle forniture: in tutto, 651 individui, con una spesa complessiva di 106.365 Ls.

Nella metropoli, secondo i bisogni della telegrafia, vi è una *Central Station* in Londra, con un *Comptroller* a 850 Ls., 4 *Assistants* ed un personale di 1770 impiegati, tra i quali un *Female Staff* di 500 donne. Nelle provincie, la telegrafia è in gran parte unita agli ufficii postali, con una spesa complessiva di 478.384 Ls.

[Il personale è il medesimo di cui si è parlato nell'amministrazione delle poste, ed ebbe un grande sviluppo insieme ad esso. L'ufficio tecnico speciale comprende nel 1892 un ingegnere in capo a 1200 Ls., un assistente a 850 Ls., un elettricista a 750 Ls., due sovrintendenti sottomarini e due assistenti, e in tutto 908 impiegati speciali, con una spesa di 210.360 Ls.

L'ufficio telegrafico centrale di Londra comprende un direttore a 1000 Ls., un vicedirettore, 4 assistenti, 19 sovrintendenti, 52 id. assistenti, 48 id. id. di seconda classe, 170 telegrafisti anziani, 600 telegrafisti di prima classe, 1140 di seconda, 26 ispettori, 507 fattorini, ed un *Female Staff* di 819 donne, con una spesa di 293.864 Ls.].

Il bilancio complessivo delle spese si chiude con 1.210.736 Ls., alle quali è contrapposta un'entrata di 1.420.000 Ls., versate nella cassa dello Stato, senza dedurre le spese d'amministrazione, che vengono concesse col *Votum* 5 negli *Estimates* annuali (1).

1) Il bilancio dell'amministrazione dei telegrafi forma, nei *Civil Services Estimates, Revenue Departments*, il capitolo complessivo numero 5 unitamente al bilancio delle poste *vol.* 3, 4. Fa parte delle spese anche un pagamento alle strade ferrate per la spedizione dei telegrammi per l'importo di 22.500 Ls. Per la novità dell'istituzione è modestissima la spesa delle pensioni, 19.025 Ls.

Sull'ordinamento del servizio si trovano notizie importanti specialmente nel *Report of Select Committee on the Organisation and financial syst. of the Telegr. Dep.* del 1876, XIII, 1. Oltre a questo sono degni di nota i rapporti sul numero dei *Clerks* prima che il servizio venisse affidato allo Stato, *Parl. P.*, 1870, XXXXI, 818; il *Report* sulle spese della telegrafia del 1871, XXXVII, 691; la relazione d'una commissione ministeriale, concernente la diminuzione delle spese d'amministrazione, 1875, XX, 648; la relazione sulla convenzione internazionale dei telegrafi, 1876,

[Il bilancio del servizio telegrafico pel 1892-93 presenta le spese seguenti:

Segreteria centrale	45.422
Ufficio contabili	85.860
Uffici telegrafici	485.000
Alle compagnie ferroviarie	58.500
Ufficio telegrafico centrale in Londra	365.057
Uffici distrettuali a Londra	209.400
Uffici postali e telegrafici provinciali	1.148.230
Lavori telegrafici	100.000
Altre spese	90.251

Totale, dedotte 31.360 Ls. di *appr. in aid*, Ls. 2.556.360

oltre a 106.130 Ls. stanziato su altri capitoli per questo servizio.

L'entrata del servizio telegrafico nel 1890-91 fu di 2.456.764 Ls. contro una spesa di 2.388.581, cui si devono aggiungere 68.182 Ls. per interessi del prestito fatto per riscattare i telegrafi alle compagnie private. Nel 1870, anno in cui fu compiuto il riscatto, l'entrata era stata di 612.301 Ls., la spesa di 350.376 Ls.].

§ 95.

B. II. 6. L'amministrazione della zecca, " Royal Mint „.

La Zecca reale si collega con queste autorità finanziarie, in quanto si può considerare nel suo fondamento come una regalia vantaggiosa, sebbene di per sè, la Zecca basti appena a coprire le spese. L'amministrazione della Zecca si era conservata abbastanza immutata dallo Statuto del diciottesimo anno del regno di Edoardo II sino alla fine del secolo XVIII, e propriamente così, che il personale della Zecca era posto in una condizione indipendente dalla temporanea amministrazione ministeriale, e ciò in forza del rapporto contrattuale con l'antica " Corporazione monetaria „. Perciò, e in forza dell'antico procedimento dell' " assaggio delle monete „, l'Inghilterra si garantì dai gravi abusi del deterioramento delle monete, abusi, che negli Stati del continente erano consueti. La pesantezza ed il dispendio di cotesta amministrazione determinarono nel 1798 la nomina di una commissione

LXXXIV, 109; uno specchio decennale sul numero dei dispacci, 1880, XIX, 34. [Questi ed altri documenti si continuarono a pubblicare anche negli anni successivi, ed a pag. 748 abbiamo citato i documenti principali. — Nel 1893 vi erano 6576 uffici dello Stato, 1934 di Compagnie e privati, 27 semaforici. Lunghezza delle linee dello Stato, 54.338: dei fili 334.244. Dispacci nel 1893-94: 70.899.498].

del *Privy Council* per l'esame delle Zecche, in seguito a cui il reddito del *Master of the Mint* venne fissato in L. 3000, mercè lo Statuto del 39^{mo} anno del Regno di Giorgio III, capo 94, e venne instaurata, negli anni che corsero dal 1805 al 1815, una amministrazione alquanto migliore.

In sèguito allo Statuto del cinquantaseesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 68, venne introdotta, intorno allo stesso tempo, una diversa unità monetaria, secondo la quale una libbra di argento puro corrispondeva a 66 scellini con una lega metallica determinata dalla legge. Il Ministero delle finanze ebbe facoltà di nominare commissarii per la conversione delle antiche moneta d'argento nelle nuove. Le controversie sull'intrinseco di una moneta, possono essere decise in modo sommario, con audizione di testimoni giurati, da un giudice di pace o dal *Mayor* della città. Contemporaneamente la moneta d'oro, secondo i limiti delle convenzioni esistenti (*Indentures*) con la corporazione monetaria, è dichiarata moneta legale per tutti i pagamenti superiori ai 40 scellini.

L'amministrazione delle monete reali dipendeva fin dal tempo di codesta riforma (1815) dal *Master of the Mint*, il quale, mutando col mutare dei Ministeri di partito, era frequentemente membro del Gabinetto. La coniazione delle monete rimase però anche allora affidata all'antica corporazione dei monetarii. Il Consiglio esecutivo era composto, in questo tempo, del *Master of the Mint*, del *Deputy Master*, del saggiatore monetario (*Queen's Assayer*), del *Clerk of the Irons* e del *Comptroller*, i quali si radunavano ogni settimana. Nell'anno 1851 si compì una riforma nella costituzione di questo ufficio. Il sistema delle garanzie dell'antica corporazione, diventato troppo dispendioso, doveva essere compensato dalla stabilità degli impiegati superiori. L'antica corporazione dei monetarii venne abolita ed il mastro della moneta, *Master and Worker*, a 1500 Ls. venne nominato a vita. Il mastro della moneta deve concludere con la Corona, agli scopi della coniazione, i contratti delle forniture ed i contratti secondarii per la fabbricazione effettiva. Del ramo tecnico fanno parte il saggiatore monetario (*Assayer*), il fonditore (*Melter*), il maestro raffinatore (*Refiner*) ed altri tecnici (1).

(1) Un buon compendio dell'antica amministrazione monetaria si trova in ADOLPHUS, *State of the Brit. Empire*, London, 1818, vol. II, p. 177-184. In aggiunta alla legge principale del cinquantaseesimo anno del regno di Giorgio III, capo 68, vennero emanate successivamente leggi complementari, quali lo statuto del 12 e 13 anno del regno di Vittoria, capo 41; però le disposizioni speciali sono completate da regolamenti amministrativi. La riforma del 1815 aveva lasciati dietro a sè ancora diversi inconvenienti, specialmente le smisurate partecipazioni negli utili dell'antica corporazione. Un ragguaglio su questa amministrazione a quei tempi si trova nel *Report on the Establishment of the Royal Mint*, London, 1837, XVI, 1; nel *Report of Commissioners on the constitution, management and expense of Mint*. Parl. P., 1849, n. 1026. Gli inconvenienti, rimasti ancora dopo la riforma

L'unificazione della legislazione sugli affari monetarii seguì finalmente col *Coinage Act* del 1870, Statuto del trentatreesimo e trentaquattresimo anno del Regno di Vittoria, capo 10 [in parte modificato dal 41-42 Vitt., c. 49, sez. 86]. Nell'articolo 3, la moneta inglese tipica (*Standard*) viene regolata secondo la *Schedule* aggiunta: il *Sovereign* di 3,99402 grammi di peso metrico (peso minimo 3,96083 grammi), a undici dodicesimi d'oro a 91,668 con una tolleranza di 0,01296; e lo scellino d'argento di 2,82759 grammi di peso metrico e trentasette quarantesimi di metallo puro; il *Penny* di bronzo di 9,449 grammi di peso metrico (art. 4). I pagamenti in oro devono essere accettati per qualsiasi somma; i pagamenti in argento solo fino a 40 scellini; quelli in bronzo fino ad 1 scellino.

La formazione tecnica delle monete, la denominazione delle stesse, la riforma delle antiche monete ecc., vengono affidate, nel modo più ampio, a regolamenti da emanarsi con *Orders in Council* (*Proclamations*), come pure il permesso delle monete straniere quale mezzo corrente di pagamento. In seguito all'articolo 14, l'ufficio del *Master of the Mint* venne per legge unito all'ufficio di cancelliere del Tesoro (1).

[Il *Coinage Act* del 30 agosto 1889 (52 e 53 Vitt., c. 58) determinò il cambio delle monete d'oro coniate sotto i regni precedenti, a spese della Zecca reale, e stabilì che si dovessero ritenere come di conio illegale tutte le sovrane coniate sotto regni precedenti, le quali perdessero quattro grani sul peso legale di 123,27447 grani per una sovrana, e 61,63723 per mezza sovrana, determinato dalla legge del 1870 (2). Un nuovo *Coinage Act* del 5 agosto 1891 (54 e 55 Vitt., c. 72) portò il massimo della tolleranza a tre grammi per sovrana e determinò che le monete d'oro si dovessero coniare a $\frac{11}{12}$ d'oro e $\frac{1}{12}$ di lega, cioè a 916,6 e dovessero avere il peso di 0,06479 grammi per le 5 sovrane, 0,02592 per la doppia sovrana, 0,01296 per la sovrana, 0,00972 per la mezza sovrana. Per le monete d'argento: $\frac{37}{40}$ di fino

del 1815, sono enumerati nella deposizione del mastro della moneta SHIEL, nel *Report on Salaries* del 1850, pag. 117 a 126. La compagnia dei *Moneyors* constava in quel tempo di 5 persone, i quali rifiutavano di presentare i loro conti, e negli anni che corsero dal 1842 al 1847, ebbero un guadagno in contanti di 105.187 Ls. L'utile del mastro fonditore si calcolò, negli anni che corsero dal 1828 al 1847, in 49.638 Ls. Il mastro monetario contrattava, allora, con la compagnia in base ad una convenzione rimasta immutata fin dal 1770.

(1) Con altre disposizioni del *Coinage Act* del 1870 sono proibite le Zecche private (art. 5). Tutti i contratti e gli affari giuridici devono regolarsi sulle monete inglesi in corso. L'art. 6 dà facoltà ai privati di presentare verghe d'oro per la coniazione delle monete, senza che siano loro messo in conto le spese di coniazioni. Secondo l'art. 9 ogni residuo attivo dell'amministrazione monetaria deve essere versato nel tesoro dello Stato. Esemplari della moneta legale (*Standard*) devono essere consegnati all'ufficio del Commercio ecc. Sulla verifica del peso monetario vennero introdotte disposizioni ulteriori collo Statuto del quarantunesimo e quarantaduesimo anno del Regno di Vittoria, capo 49, §§ 31, 39 e seguenti.

(2) [LELY. *Statutes*, pag. 830-831, vol. II].

[e $\frac{3}{40}$ di lega, cioè a 925, col peso di 0,1296 grammi per la corona, 0,1087 pel doppio fiorino, 0,0375 pel scellino, 0,0056 pel *penny* e in proporzione per le monete intermedie. Per le monete di bronzo determinò il peso di 0,18879 pel *Penny*, 0,11339 pel mezzo *Penny* e 0,05669 pel *Farthing*] (1).

L'attuale bilancio dell'amministrazione monetaria (*Civil Services*, Cl. II, 18) a differenza dell'antico, è calcolato sopra l'esercizio indipendente della Zecca e comprende: il *Chancellor of Exchequer* quale maestro monetario *ex officio* senza stipendio, un *Deputy Master and Comptroller* a 1200 Ls., un *Superintendent of the Operative Department* a 700 Ls., quattro saggiatori monetarii (*Assayers*) a 200-500 Ls., ed un numeroso personale di capi-operai e di artefici. Alla spesa complessiva di 63.205 Ls. si contrappone una entrata di 65.544 Ls.; da versarsi al fondo consolidato (2), le cui partite principali costituiscono una spesa per la coniazione delle monete d'argento di 26.073 Ls., e per la coniazione delle monete di bronzo di 37.297 Ls. (3).

(1) Ivi, vol. III, pag. 259-260.

(2) *Finance Accounts* del 1880, XL, pag. 31.

(3) Il personale secondario dell'Amministrazione monetaria, *Parl. P.* da pagine 114 a 116, comprende 11 *Clerks*, 24 *Foremen and Artificers* e circa 60 *Workmen*; in tutto 111 individui.

[Nel bilancio del 1892-98 la spesa è compresa nel voto 18, Cl. II, *Civil service* ed è di 76.944 Ls. più 11.179 Ls. per locali (Classe I, 9); tasse (I, 14), stampati (II, 23), pensioni ecc. (VI, 1). La spesa si divide in 24.600 Ls. per stipendii, 35.000 Ls. di perdita per monete d'argento tolte dalla circolazione, 5500 Ls. di perdita per nuove coniazioni, 4000 Ls. per spese di Zecca, 2500 Ls. per macchine e riparazioni e 3000 Ls. per spese di argento e bronzo per le colonie.

L'entrata fu di 76.900 Ls. corrispondente alla spesa, oltre a 125.000 Ls. di entrata straordinaria.

Oltre al *master and worker*, ufficio tenuto dal cancelliere dello scacchiere, abbiamo ora un *deputy master* a 1500 Ls., un *chief clerk* a 548 Ls., 2 *senior clerks* a 400 Ls. e 157 altri impiegati, in gran parte operai addetti al lavoro della Zecca e retribuiti a settimane.

Nel 22^{mo} rapporto of the *deputy master of the mint* pel 1891, *Parl. Pap.*, 1892, XXVII, p. 593-739 troviamo i più minuti particolari sulle operazioni ed i lavori dell'anno non solo per il Regno Unito, ma per le colonie. Dal 1872 al 1891 la Zecca diede un reddito annuo di circa 100.000 Ls., che variò però da un reddito di 236.510 Ls. nel 1891 ad una perdita di 61.594 Ls. nel 1878. Sono uniti a questa relazione quelle del capo del dipartimento meccanico, del dipartimento chimico, un resoconto finanziario, un resoconto delle varie coniazioni eseguite, ecc. Inoltre vi si contiene il verdetto del Giuri su di una questione colla *Goldschmidt Company*, e gli *Orders in Council* sulle coniazioni per le isole Leeward, le Barbados, Ceylan, ecc. e le relazioni dei capi delle zecche di Sydney e Melbourne].

La perdita di peso nella coniazione delle monete è valutata ogni anno a sole 1000 Ls. per le monete d'oro, 250 Ls. per le monete d'argento. All'opposto, la cassa dello Stato perde annualmente circa 35.000 Ls., pel ritiro del monete vecchie, che scemarono troppo di peso. Negli indici degli atti parlamentari, le indicazioni sulla legislazione monetaria si trovano sotto la rubrica *Coin*; sull'amministrazione monetaria, sotto la rubrica *Mint*; così le indicazioni sul numero delle monete

L'antichissimo procedimento degli assaggi monetarii si trova descritto in tutti i suoi particolari nei *Trial of the Pyx* di Bowyer (1). A tale scopo si riuniscono periodicamente il lord cancelliere ed una commissione di membri del Consiglio di Stato, con un giurì scelto da una lista di 25 persone, nominate nel seno della corporazione degli orefici, tra i quali l'*Assay Master* della compagnia stessa. Negli ultimi tempi, tale assaggio aveva luogo solo ogni tre o quattro anni. " perchè il lord cancelliere è ordinariamente occupato altrove. Il procedimento è un avanzo dell'amministrazione normanna, quello stesso che veniva seguito dalle commissioni d'inchiesta (2).

III. Organi dell'uscita dell'amministrazione delle finanze.

§ 96.

B. III. a. Compilazione del bilancio annuale dello Stato sulla base del Fondo Consolidato.

Poichè il " dipartimento della spesa ", dell'antico *Exchequer* è trasferito, con tutti i suoi vasti affari, di preferenza all'ufficio dei beni demaniali ed agli uffici generali delle imposte, così nella parte delle spese predomina l'ingerenza personale del Ministro temporaneo delle finanze nelle disposizioni sui mezzi finanziari e nell'accordo col Parlamento sulla vasta materia delle spese dello Stato. Questa nuova posizione del cancelliere del tesoro e l'ordinamento migliore degli attuali affari finanziari si fondano:

- 1) Sulla condizione preliminare di una determinazione del reddito dello Stato e sulla esistenza di un fondo sufficiente a coprire le spese correnti dello Stato sotto forma di " fondo consolidato ";
- 2) Sulla preparazione di un bilancio finanziario (*Estimates*) per le spese e le entrate correnti dell'anno;
- 3) Sull'esistenza di una regolare contabilità e di un regolare servizio di cassa.

I. Alla prima condizione rispondeva nel medioevo il fatto, che le spese dell'amministrazione centrale erano confuse col patrimonio e

coniate nell'ultimo decennio, si trovano nei *Parl. Pap.* del 1870, XLI, 195. [e nel rapporto annuale sopra citato. Cfr. la *Table showing amount of gold, silver and copper money coined at Royal Mint in each year from 1873 to 1887*, *Parl. P.* 1888, CIV, pag. 179; id. pel 1888, ivi, 1889, LXXXII, pag. 183; e il *General Index* di tutte le relazioni precedenti, ivi, 1890, XXVI, 499].

(1) *Const. Law*, 179.

(2) Le disposizioni principali sugli assaggi monetarii sono mantenute anche nel *Coinage Act* del 1870, § 12, con la riserva però di alcune modificazioni mercè un *Order in Council*.

colle altre " rendite ereditarie ", del monarca. Il diritto di famiglia ereditario nella Corona assicurava ad un tempo un fondo stabile per tutta la vita dello Stato, la quale condizione, a dire il vero, non si riscontrò sempre, e certo mancò nel governo dissennato di Carlo II. Fra le conseguenze rovinose del pessimo governo degli Stuardi, si ebbe anche l'innovazione per cui il residuo delle entrate ereditarie della Corona, usato fino allora per sopperire alle spese dello Stato, in seguito ad una ragguardevole concessione di " imposte perpetue ", venne a cessare col mutar del governo nel 1688. Il Parlamento preferì piuttosto di far fronte alle principali spese dello Stato con una concessione annuale, assumendosi perfino l'incarico di mantenere le forze militari di terra e di mare. Invece il reddito permanente della Corona si ridusse ad un fondo piccolissimo, col quale si dovevano sostenere le spese di Corte e le antiche spese dell'amministrazione civile. La diminuzione delle entrate permanenti formava la difficoltà principale, per la quale l'amministrazione dello Stato poteva ritrovare a stento, nel primo mezzo secolo dopo la rivoluzione, la necessaria stabilità. Solo l'aumento incipiente del debito dello Stato e le quotidiane esperienze della stessa amministrazione pubblica ricondussero la classe dirigente, nel corso del secolo XVIII, a costituire un fondo consolidato per gli essenziali bisogni dello Stato.

Ma la via che doveva condurre a ciò era nuova. Nel mentre per lo innanzi questa stabilità si conseguiva con una istituzione di diritto privato, considerandola come una rendita " ereditaria o a vita ", del re, i Parlamenti ebbero cura, fin dall'anno 1689, di accordare al re gli assegni necessari sotto forma di una nuova " rendita ereditaria ". Raddoppiare o quadruplicare il reddito personale (prescindendo da tutte le amare esperienze del secolo XVII sul cattivo uso ~~fat~~ ^{fat} ~~to~~ ^{to} ~~ne~~ ^{ne}) significava, nelle conseguenze, un aumento grandissimo del potere personale del re, cui invece una concessione temporanea non poteva giovare gran fatto. Siccome però nel secolo XVIII il Governo, in modo sempre più conseguente, si veniva costituendo come " Governo fondato sulle leggi ", si preferì questa via anche per assicurare al reddito dello Stato la stabilità necessaria. Ciò accadde in seguito alla costituzione di una entrata permanente dello Stato, sotto la denominazione di *Consolidated fund* (fondo consolidato) (1), costituito come persona giuridica.

(1) Sulla formazione del fondo consolidato, vedi BLACKSTONE, I, da 329 fino a 333. Sino allora ogni categoria principale delle entrate dello Stato (dogane, dazii urbani di consumo, bollo ecc.), formava un tutto, cioè, un " fondo ", speciale. A carico di ciascuno di questi fondi vennero assegnate certe spese dello Stato, come pure gli interessi del debito pubblico, dopo che si venne formando. Il primo passo al consolidamento fu la costituzione più sopra indicata in tre fondi, *Aggregate Fund*, *General Fund*, *South Sea Fund*, in ognuno dei quali vennero riunite certe entrate: la tassa sui fabbricati e quella sulle finestre, una parte delle dogane e dei dazii urbani di consumo nel primo fondo; l'imposta fondiaria, le entrate postali, una parte delle dogane e dei dazii urbani di consumo nel secondo fondo;

La permanenza delle entrate e delle spese sottratte all'annuo voto del Parlamento diventò regola quando salì al trono la casa di Brunswick, collo Statuto del terzo anno del Regno di Giorgio I, capo 7. Per un tempo più lungo vennero formati a tal uopo tre stabili fondi: l'*Aggregated Fund*, il *General Fund* e il *South Sea Fund*, i quali, da ultimo, vennero riuniti in un *Fondo consolidato*, collo Statuto del ventisettesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 13. — Il fondo consolidato, tesoro dello Stato e cassa generale dello Stato ad un tempo, comprende tanto le entrate permanenti quanto le entrate variabili dello Stato nella parte attiva e tanto le spese stabili quanto le spese mobili nella parte passiva, sotto la direzione generale del Ministero delle finanze (1). Di pari passo procedette l'elevazione delle imposte esistenti e dei dazii od aggravii permanenti. La stabilità dei mezzi dello Stato, corrispondentemente alle spese dello Stato stesso, acquista una stabilità legale, che può venire mutata soltanto dal re con l'assenso di ambedue le Camere del Parlamento.

In cotesto movimento lentamente progressivo si presentano due punti di vista: da una parte le entrate dello Stato, in quanto, secondo l'esperienza, sieno necessarie per l'esistenza d'una regolare amministrazione dello Stato, debbono essere fissate da leggi permanenti; con che si potè anche tener conto dell'esigenza economica per cui l'imposta fondiaria, la tassa sulle industrie e sugli oggetti di consumo e le dogane non consentono una variazione annua, senza recare una certa confusione negli interessi dei cittadini; d'altra parte le spese dello Stato, in quanto sieno necessarie alla sua esistenza, debbono essere fissate dalle leggi e messe a carico dei mezzi più pronti. Questa seconda massima è limitata dalla finzione per cui un esercito permanente per l'Inghilterra non è necessario e si accorda soltanto di anno in anno come istituzione eccezionale (2).

altre entrate nel terzo. Le spese dello Stato vennero ripartite del pari fra i tre fondi. Ciò che sopravanzava ogni anno in ognuno di questi tre fondi, ed alcune altre entrate minori dello Stato vennero poscia riunite in un fondo d'ammortamento, destinato a redimere il debito pubblico " *Sinking Fund* ", il quale però venne aggravato da altre spese siffattamente, che poco o nulla rimase a vantaggio dell'ammortamento del debito dello Stato. I singoli fondi erano impegnati alla loro volta in determinati debiti dello Stato, che però sotto Giorgio III crebbero a tal punto, da determinare la riunione dei tre fondi, in forza dello Statuto del ventisettesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 13, nel *fondo consolidato*; poi di fondere assieme, collo Statuto del cinquantaseiesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 93, anche i fondi consolidati della Gran Bretagna e dell'Irlanda e caricandoli degli interessi di tutto il debito pubblico. Fin da quando salì al trono Giorgio III, anche le rendite ereditarie della Corona vennero cedute al fondo consolidato, in cambio di che la Corona ricevette una lista civile fissa.

(1) [Per le fasi di questo sviluppo si veda: GNEIST R., *Das englische Verwaltungsrecht*. Berlin 1867, vol. II, 841; MAY, *Histoire const. d'Angleterre*, trad. franc. Paris 1866, vol. I, pag. 507; TONN, *Il Gov. parlamentare*, trad. it., pag. 440-449, 453-455, 483-493, 952, 1026-29].

(2) Nel secolo XVII queste concessioni permanenti avevano di fatto abbrac-

La legislazione ha preso, riguardo a ciò, il seguente indirizzo:

1) Le entrate dello Stato erano già diventate permanenti, nel loro insieme, nel corso del secolo XVIII. Fino al tempo di Carlo II tutte le imposte consentite dal Parlamento erano state temporanee. Anche i dazii doganali vennero concessi ordinariamente per un certo numero di anni, per lo più per tutta la vita del re. Fin dai tempi della Ristaurazione seguì una concessione, vita durante, per Carlo II, Giacomo II, Guglielmo III, sebbene non fosse già più sufficiente per i bisogni ordinarii. Sotto la regina Anna i dazii doganali vennero dichiarati perpetui, salvi gli emendamenti che vi si potessero introdurre per legge. L'*Excise* era stata già dichiarata perpetua dallo Statuto del dodicesimo anno del Regno di Carlo II, capo 24, in quanto doveva servire a sostituire oneri feudali già aboliti. La tassa di famiglia, sotto il nome di *Hearth money*, era stata creata da principio come permanente; sotto Guglielmo III era stata ristabilita), sempre come tassa permanente. La *Land Tax*, in forza della divisione per contingenti, assunse forma stabile, per cui le concessioni annuali solevano variare fra 3 o 4 scellini per *£s.* Al tempo di Blackstone si calcolavano ancora fra le imposte temporanee, la *Land Tax*, la tassa sull'orzo tallito e le tasse insignificanti sugli uffici e sulle pensioni. Alla fine del secolo XVIII, anche la *Land Tax* venne dichiarata perpetua in forza dello Statuto del trentottesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 60 (1).

2) Anche le spese dello Stato, in quanto fossero necessarie per l'amministrazione interna di esso, dovevano essere garantite in modo permanente. Di fatto, nella vecchia costituzione, tutto ciò che

ciato anche la parte essenziale dell'amministrazione civile. Sotto Carlo II, a mo' d'esempio, vi erano compresi gli ambasciatori, con una spesa di 40.000 *£s.*, il personale giudiziario con 49.000 *£s.*, il *Secret Service* con 20.000 *£s.*, *SINGLAP*, I, pag. 292. — Ma le autorità e le spese di amministrazione crebbero ogni anno, e quindi innanzi si fecero dipendere da una concessione parlamentare, o vennero dedotte (come per gl' impiegati dei *Revenue Departments*) dalle entrate annuali. La parte mobile delle spese dello Stato cresce così in misura continua, mentre la parte permanente varia assai. — Se del resto la posizione del fondo consolidato è equiparata, nel modo indicato più sopra, ad una persona giuridica, non è però con ciò accolto il concetto del diritto privato romano; trattasi pur sempre di una persona giuridica nel significato del diritto pubblico, la quale non viene creata allo scopo di imporre certe spese per ordine personale del Monarca (come la precedente rendita ereditaria), ma per disporne a tenore di legge. Senza proporsi un nuovo concetto teorico, il fondo consolidato ha lo scopo pratico: 1) Di stabilire il complesso delle entrate dello Stato in modo che vi possa essere provvisto soltanto a tenore di legge o con l'assenso delle due Camere; 2) di stabilire le spese in modo che l'amministrazione dello Stato possa provvedere direttamente a quelle che sono permanenti secondo la legge, alle altre soltanto dopo un voto favorevole del Parlamento.

(1) L'oscillante *Malt Tax* perdurò durante il governo di Giorgio III, ma sparì nella legge consolidata del settimo ed ottavo anno del Regno di Giorgio IV, capo 32 (Statuto dell'undecimo anno del Regno di Giorgio IV, capo 17). La tassa

veniva considerato come un permanente bisogno dell'amministrazione dello Stato, era iscritto sul bilancio dell'entrata ereditaria. Questa condizione di cose venne scossa profondamente dalla Rivoluzione del 1688. I principali stanziamenti per l'esercito permanente non erano riconosciuti come uno stabile bisogno dello Stato. Del pari il Parlamento si assunse le spese della Marina con concessioni periodiche, cui doveva acconciarsi la Corona, dal momento che il suo reddito non era più sufficiente. Rimasero in quel tempo permanentemente garantiti e indipendenti dalla concessione parlamentare la Corte e gli altri organi delle prerogative reali, quindi l'amministrazione civile nella sua forma d'allora. Siccome però queste spese dello Stato superarono rapidamente i mezzi disponibili sul fondo consolidato, il bilancio della spesa diventò sempre più indipendente dall'annuale concessione parlamentare, — nuovo rapporto, che ha determinato, forse più di tutto il resto, il carattere dei governi di partito del secolo XVIII. L'elemento stabile delle spese appare come un'aggiunta alla "lista civile", che comprende gli antichi stipendii giudiziarii, gli stipendii diplomatici, gli antichi ufficii e le pensioni accordate stabilmente; rimanendo d'ordinario a carico delle periodiche concessioni parlamentari i recenti ufficii e le recenti disposizioni amministrative. Soltanto la necessità di una sicura garanzia per il crescente debito pubblico e la necessità di pagarne permanentemente gli interessi facevano affluire gran parte dei nuovi aggravii permanenti al fondo consolidato, la cui spesa annuale ha raggiunto e oltrepassato di frequente la somma di 30 milioni di Ls. Secondo diverse leggi, negli ultimi tempi, vennero detratte dalle entrate anche le spese del dipartimento finanziario e venne con ciò evitata la necessità della loro diretta concessione da parte del Parlamento (1).

3) Una specie di riordinamento sistematico definitivo ha avuto

sull'orzo tallito, unitamente ai dazii sull'orzo stesso, venne abolita col quarantatreesimo e quarantaquattresimo anno del Regno di Vittoria, capo 29, § 3 e 4. Le tasse temporanee ora esistenti datano soltanto dal secolo XIX. La storia delle singole imposte è data dalla relazione generale, *Parl. P.*, 1870, vol. XX. — [e nell'opera altrove citata di DOWELL, *History of Taxes*].

(1) Se le spese fissate per legge in 80.000.000 di Ls. o più, si bilanciarono per una serie di anni con le spese votate dal Parlamento, ciò derivava essenzialmente dall'aumento degli interessi del debito dello Stato, accanto a cui scemarono le altre spese. Tutto ciò si presentò in forma ancora più evidente dopo il riordinamento definitivo del 1854 e dopo l'assunzione del *Diplomatic Service* a carico del bilancio annuale, seguita nel 1869. Nei *Finance Accounts, Parl. Pap.*, 1880, vol. XL, pag. 9, troviamo messi a carico permanente del fondo consolidato: gli interessi del debito pubblico per 28.762.874 Ls., ed inoltre: la *Civil List*, 407.467 Ls.; le *Annuities and Pensions*, 314.559 Ls.; *Salaries and Allowances*, 93.889 Ls.; tribunali, 624.179 Ls.; infine altre spese varie per complessive 158.447 Ls.

[Nel bilancio del 1891 le spese messe a carico del fondo consolidato furono le seguenti:

(Segue)

luogo in appresso, coll'atto del 1854 (1). Dal 1 aprile del 1854 gli stipendii, le pensioni e le spese di amministrazione, indicate nell'Elenco A, che si dovevano pagare allora su altri fondi, devono essere pagati sul " fondo consolidato „: specialmente gli stipendii del *Lord President* e degli altri giudici della *Court of Sessions*, dei giudici distrettuali e le pensioni dei giudici in Iscozia, certe aggiunte agli assegni del clero scozzese e certi compensi pecuniarii per gli onorarii aboliti. Invece gli stipendii e le spese d'amministrazione indicate nell'elenco B, devono essere pagate secondo il " voto annuale del Parlamento „. Ne fanno parte 44 gruppi diversi di stipendii, i quali erano un tempo stanziati sul fondo consolidato: specialmente le spese d'ufficio della Corte dei Conti, le spese per i registri dello stato civile, la commissione generale per le decime ecc., l'amministrazione del debito pubblico, l'amministrazione di polizia di Londra (ad eccezione dei giudici di polizia), l'amministrazione delle prigioni per debiti, i tesorieri dei tribunali provinciali, il *Crown Office*, i *Revising Barristers* e numerosi ufficii in Irlanda. Segue, inoltre, una seconda serie di spese amministrative, le quali da leggi diverse, erano messe per lo innanzi a carico delle singole imposte o dei dazii doganali, tra le quali le spese d'amministrazione dei *Revenue Departments*, e per l'avvenire devono invece essere concesse dal voto annuale del Parlamento (2).

Servizio del debito pubblico	25.000.000
Canale di Suez	200.000
Ferrovia del Capo	7.000
Fondo per la difesa navale secondo l'atto del 1889 . .	1.428.571
Lista civile	410.060
Annualità e pensioni	349.834
Stipendi e retribuzioni	88.377
Corti di giustizia	501.473
Servizi diversi	717.789
Spese stanziate per effetto del <i>Naval Defence Act</i> del 1888	1.023.000
Id. id. del 1889 (52 Vitt., c. 8)	696.000
Anticipazioni al tesoro per acquisto di metallo greggio per la Zecca ed altre spese	1.806.835
Deficienza del fondo consolidato	7.600.000
Per ammortamento di debiti	51.873.522
Totale Ls.	91.202.461

[Il debito pubblico al 31 marzo 1896 era di 689.944.046 Ls., al 31 marzo 1891 di 684.070.959, con una diminuzione di 6.873.067.

Si veda l'*Abstract Account showing the issues ecc. from the consolidate fund ecc. Parl. Pap.*, 1892, XLVIII, p. 175-195].

(1) [17 e 18 Vitt., c. 94, § 1, modificato dal 29 e 30 id., c. 30, sez. 46 e dallo *Statute Law Rev. Act.* del 1875].

(2) Il Ministero delle Finanze venne autorizzato a sistemare, mediante regolamenti, questi passaggi da un fondo ad un altro e le variazioni da essi determinate nella tenuta dei libri e degli allegati. Generalmente il mutamento venne

II. La seconda condizione fondamentale d'una buona amministrazione pubblica, la presentazione d'un bilancio annuale dello Stato, si fondò sull'entrata dello Stato, debitamente consolidatasi. La presentazione di siffatto piano finanziario doveva sembrare tanto più necessaria, quanto più l'amministrazione pubblica inglese accolse il sistema della semplice economia finanziaria. Quindi lo sviluppo di questi principii risale ai secoli precedenti e con un'evoluzione molto lenta acquistò la sua forma presente. Siccome il re, secondo le massime amministrative dell'*Exchequer* normanno, emanava personalmente gli ordini di pagamento sul tesoro dello Stato, dovevano essere rimessi per tempo agli impiegati del Tesoro anche gli ordini generali e le istruzioni, per prendere nello spazio d'un anno o di altri periodi le disposizioni necessarie.

La presentazione di un piano complessivo delle spese annuali (*Estimates*) è menzionata per la prima volta nella storia inglese verso la fine del periodo dei Tudor, nel quale l'*Under Secretary* della *Treasury* sottopose un tale piano alla regina. Ai Parlamenti dei secoli precedenti non veniva generalmente presentato questo bilancio delle spese, come i deputati degli Stati provinciali tedeschi, al loro tempo, non avevano alcun diritto sul bilancio; la facoltà di disporre delle entrate dello Stato era connessa alla prerogativa regia, quasi norme dell'economia reale, le cui lacune ognor maggiori nei secoli successivi del medioevo dovevano essere colmate sempre più frequentemente secondo il bisogno a più lunghi intervalli mercè le concessioni dei sussidii (1). Un'azione del Parlamento sulle spese dello Stato incominciò soltanto al tempo di Carlo II (anno 1668), quando su consiglio di Sir George Downing, venne proposta dal re stesso l'accettazione d'una "clausola d'appropriazione (*appropriations bill*)", in un atto di concessione di danaro cui fu aggiunto il divieto espresso "di adoperare il danaro concesso ad altri scopi". Infatti nell'anno 1680, si presentò una denuncia contro Sir Edward Seymour, per aver impiegato 90.000 Ls. di entrate concesse a scopi diversi da quelli indicati

fatto a favore della concessione delle spese da parte del Parlamento, specialmente là "dove pare opportuno assoggettare il reddito lordo delle imposte e le spese del Regno Unito al controllo più diretto del Parlamento"; perciò vennero assegnati a carico delle concessioni accordate annualmente dal Parlamento tutti gli stipendii, le spese di riscossione e d'amministrazione dei dazii, dell'*Inland Revenue* e della posta, — con che, ogni anno, circa 5 milioni di Ls. di spese d'amministrazione della finanza diventarono argomento di voto annuale del Parlamento. Da questo tempo data un aumento importantissimo nominale nel bilancio annuale, essendovisi aggiunte anche le spese d'esercizio del dipartimento finanziario.

(1) Da ciò è bensì risultato che i Parlamenti, di fronte ad una richiesta di danaro poco gradita, ne domandavano i motivi, per cui furono loro presentate dal tesoriere dimostrazioni delle spese fatte, e delle ragioni dalle quali erano derivati il disavanzo e la necessità delle spese. Ma non si esigeva ancora un diritto di deliberazione sulle spese dello Stato. Su questo punto è in errore il Cox, *Institutions*, pag. 199, quando afferma il contrario.

nella deliberazione del Parlamento, cioè per l'esercito di terra anzi che per la marina da guerra.

Fin dai tempi della Rivoluzione, questo metodo di aggiungere al voto delle imposte alcune clausole relative all'uso dei loro proventi prevalse sempre più regolarmente nella Camera bassa, sebbene con diverse varianti sotto Guglielmo III e Anna. Alle volte la determinazione dell'impiego di queste entrate venne inserita nei voti medesimi; alle volte, tale scopo venne raggiunto con un atto suppletivo. Talora le somme vennero ripartite fra determinati rami di servizio; talora vennero concesse in generale per " l'esercito „, la " marina „, per " l'ufficio di artiglieria „, ecc.; non di rado il provvedimento di una clausola di destinazione è sottinteso. Per due anni non viene presentato in apparenza alcun Bilancio. Soltanto nel corso del secolo XVIII, le spese si vennero suddividendo in tre grandi titoli: esercito, marina e servizi civili (*Army, Navy e Miscellaneous Civil Services*), suddivise in pochi capitoli (*votes*), dentro ai quali l'amministrazione finanziaria conservò una grande libertà di impiegare i fondi votati (1). Soltanto nel secolo XIX i singoli capitoli delle spese si vennero specializzando fino a circa 170 o a 200 *votes*, e negli ultimi anni non sono molto aumentati. La quarta parte, il *Revenue Departments*, venne aggiunta col riordinamento definitivo del 1854.

Nel corso di questa evoluzione si venne determinando la nuova funzione principale del Cancelliere del tesoro nella sua qualità di ministro delle finanze: l'accordo col Parlamento circa le spese variabili, cioè non fissate per legge ed i complementi del fondo consolidato, che apparissero temporaneamente necessari. Egli propone al Parlamento i piani finanziari annuali, come pure le " vie ed i mezzi „ con cui potervi supplire, con le proposte relative all'imposizione di nuove tasse o all'abolizione delle esistenti. La presentazione e la difesa del bilancio finanziario formano il centro di gravità della sua attività personale. L'esposizione finanziaria (discorso sul bilancio) comprende una giustificazione dell'ammontare del bilancio delle spese, una rivista di tutte le entrate e di tutte le spese, alcuni confronti col bilancio degli anni precedenti, osservazioni sulle condizioni finanziarie del paese, qualche motivazione sulle modificazioni e innovazioni da introdursi nel sistema delle imposte, un resoconto della situazione del debito pubblico, come pure il bilancio definitivo.

Questa discussione, rispetto alla posizione di fiducia dell'amministrazione dello Stato di fronte al Parlamento, comincia d'ordinario con la presentazione degli *Army Estimates*, poichè la concessione delle spese per l'esercito permanente fin dal 1689 dipende esclusivamente dal libero voto del Parlamento. Vi si collega la marina

(1) Un buon compendio di questa evoluzione si trova in Cox, *Institutions of Engl. Government*, 1863, pagg. 199-203. Per più minuti particolari vedi GRUBER, *Legge e bilancio*, Berlino 1869 (ted.), pagg. 94 a 118.

da guerra (che viene subito dopo o prima) sulla quale d'ordinario riesce più facile l'accordo. Seguono poscia i preventivi più complicati sui diversi rami dell'amministrazione civile, già designati col nome di *Miscellaneous*, adesso col nome di *Civil Services Estimates*. In conclusione, il bilancio delle spese per l'anno 1880-81 (1) constava delle seguenti sezioni principali:

A. Bilancio della guerra (*Army Estimates*) in 25 Votes (2), per 15.541.300 Ls.

B. Bilancio della marina (*Nary Estimates*) in 17 Votes (3), per 10.402.935 Ls.

C. Bilancio dei servizi civili (*Civil Services Estimates*), per 15.436.442 Ls. diviso nelle sette classi seguenti:

Class I. Public Works and Buildings, che comprende 24 Voti per gli edifici mantenuti a spese dello Stato, per complessive Ls. 1.346.139.

Class II. Salaries and Expenses of Public Departments, che comprende le spese delle autorità centrali: gli uffici dei Parlamenti. *Treasury, Home Office, Foreign Office, Colonial Office, Privy Council Office, Board of Trade* ecc. in una disposizione poco sistematica, i quali formano 41 voti, colla spesa complessiva di Ls. 2.189.494.

Class III. Law and Justice (spese giudiziarie e di polizia), che comprendono le spese giudiziarie non comprese nel fondo Consolidato: le spese d'istruzione penale, i sussidii relativi, ed i relativi sussidii dello Stato: i sussidii dello Stato per le truppe salariate di polizia, le spese dei tribunali speciali, l'ispezione delle carceri, la manutenzione delle carceri penali, le spese di deportazione, in tutto 38 capitoli, per Ls. 5.783.470.

Class IV. Education, Science and Art, istruzione popolare, arti applicate, scienze ed altri sussidii per le arti e le scienze, in tutto 19 capitoli, per Ls. 4.273.224.

Class V. Colonial, Consular and other Foreign Services, che comprendono le spese di legazione, i consolati e i piccoli sussidii dello Stato per l'amministrazione coloniale e per l'abolizione del commercio degli schiavi, in tutto 9 capitoli, per Ls. 571.092.

Class VI. Superannuation and Retired Allowances, and Gratuities, comprendenti le pensioni e i sussidii per un certo numero di fondazioni, in tutto 10 capitoli, per Ls. 1.225.083.

Class VII. Miscellaneous, special and temporary Objects, che comprendono le *Temporary Commissions*, ecc., in due capitoli, per Ls. 47.940.

Sotto la rubrica dei *Civil Services*, il bilancio finanziario comprendeva nel 1880, 143 capitoli, in un grosso volume in folio; gli *Army*

(1) *Parl. P.* del 1880, XLV, XLVI.

(2) Vedi più sopra, al § 76.

(3) Vedi più sopra, al § 81.

Estimates ed i *Navy Estimates* un altro volume separato, talvolta anche due volumi ciascuno. Negli ultimi decenni, il numero di questi capitoli talvolta è aumentato, tal altra diminuito.

D. Bilancio dei *Revenue Departments*, il quale, per la sua trattazione, ben differente da quella dei *Civil Services*, rimane separato e costituisce la parte finale a mo' d'appendice; esso comprende gli uffici generali delle imposte e l'amministrazione delle poste e dei telegrafi, raccolti in 5 capitoli, per Ls. 8.158.317.

[Pel bilancio del 1892-93 abbiamo le notizie seguenti (1):

A. Bilancio della guerra:

1. Servizi effettivi, in 13 capitoli (2) . .	16.790.497
2. Servizi non effettivi, in 3 capitoli . .	3.854.465
3. <i>Ordnance factories</i>	2.298.894
Totale 17 capitoli, per	22.943.856

B. Bilancio della marina:

1. Servizi effettivi, in 14 capitoli (3) . .	13.115.075
2. Servizi non effettivi, in 3 capitoli . .	2.056.436
3. Servizio coloniale	95.300
Totale 18 capitoli, per	15.266.811

C. Bilancio dei servizi civili:

Cl. 1. Opere ed edifici pubblici, in 16 capitoli (4)	1.685.125
„ 2. Stipendi e spese dei servizi civili (5) in 39 capitoli	1.984.483

(1) [*Parl. Papers*, 1892, vol. L, 41, LIII, LIV].

(2) [Si vedano i particolari ai §§ 75 e 76 di questo volume].

(3) [Si vedano i particolari ai §§ 80 e 81 di questo volume].

(4) [Colle suddivisioni seguenti: Palazzi reali e *Marlborough House*; Parchi e giardini reali; edifici del Parlamento; uffici dell'Ammiragliato; edifici per l'amministrazione della giustizia, G. B.; edifici per arti e scienze, G. B.; edifici diplomatici e consolari; edifici finanziari, G. B.; edifici pubblici, G. B.; rilievo trigonometrico; porti e fari; porto di Peterhead; canale di Caledonia; tasse su edifici governativi; opere ed edifici pubblici in Irlanda; ferrovie in Irlanda].

(5) [*A. Regno Unito e Inghilterra*. — Camera dei Lordi; Camera dei Comuni; Tesoreria; Ministero dell'Interno; Min. degli Esteri; Min. delle Colonie; Ufficio del Consiglio privato; Min. del commercio; Ufficio dei fallimenti del Min. del Commercio; Min. d'Agricoltura; Commissione di beneficenza; Comm. per i servizi civili; Uff. dello Scacchiere e di revisione; Registrazione delle Società di mutuo soccorso; Ufficio del Governo locale; Commissione per i maniaci; Sussidii per la marina mercantile; Zecca; Debito nazionale; Ufficio del registro; Uffici di prestiti per opere pubbliche; Id. registratore generale; Id. economato e stampati; Id. boschi e foreste; Ufficio dei lavori pubblici; fondi segreti.

B. Scozia. — Segretario per la Scozia; Ufficio per la pesca; Commissione per i maniaci; Ufficio del *Registrar* generale; Ufficio d'ispezione.

C. Irlanda. — Ufficio del lord luogotenente; Segretario capo; Ufficio di beneficenza e *Requests Office*; Ufficio del Governo locale; Ufficio del *Public Record*; Id. dei lavori pubblici; Id. del *Registrar* generale; Id. per lavori di catasto e confini].

Cl. 3. Spese per l'amministrazione della giustizia (1), in 23 capitoli . . .	3.810.534	
„ 4. Educazione pubblica, scienze e arti (2) in 14 capitoli	8.376.231	
„ 5. Servizio estero e coloniale (3) in 4 capitoli	632.243	
„ 6. Pensioni e assegni varii (4), in 6 capitoli	639.742	
„ 7. Spese diverse (5), in 5 voti . . .	182.562	
Totale 107 capitoli: Ls.		17.310.920

D. Bilancio dell'entrata:

1. Dogana	875.485
2. Tasse interne	1.773.709
3. Ufficio postale	6.344.963
4. Ufficio pacchi postali	728.954
5. Ufficio teteografico	2.556.360
Ls.	12.279.471

e in tutto 147 voti per 67.801.058 Ls.].

Tutte le funzioni del potere dello Stato e perciò tutto l'organismo dell'amministrazione dànno luogo, nella discussione del bilancio, ad uno scambio di vedute su tutto quanto concerne la vita e gli

(1) [A. Regno Unito e Inghilterra. — Oneri legali; spese legali diverse; Corte suprema; *Land Registry*; corti di contea; corti di polizia; polizia in Inghilterra e Gales; prigionieri, Inghilterra e colonie; scuole e riformatori, G. B.; asilo di Broadmoor per pazzi delinquenti.

B. Scozia. — Oneri legali e Corti; *Register House*; *Crofters Commissions*; prigionieri.

C. Irlanda. — Oneri legali e procedura criminale; Corte suprema; *Land Commissions*; Corti di contea; polizia di Dublino; polizia; prigionieri; scuole e riformatori; asilo per pazzi criminali di Dundrum].

(2) [A. Regno Unito e Inghilterra. — Educazione pubblica; scienze e arti; museo britannico; galleria nazionale; galleria dei ritratti; ricerche scientifiche; università e collegi; università di Londra.

B. Scozia. — Educazione pubblica; galleria nazionale.

C. Irlanda. — Educazione pubblica; Commissioni scolastiche; galleria nazionale; collegio della Regina].

(3) [Servizio diplomatico e consolare; soppressione della tratta degli schiavi: servizio coloniale; sussidii alle compagnie telegrafiche].

(4) [Pensioni e assegni di ritiro; pensioni pel fondo invalidi della marina mercantile; sussidii alle società di mutuo soccorso; beneficenze varie, G. B.; mentecatti poveri, I.; ospitali e beneficenza, I].

(5) [Commissioni temporanee; spese diverse; pleuropneumonia; *Highlands* ed isole scozzesi: esposizione di Chicago. — Le commissioni d'inchiesta erano le seguenti: manoscritti storici, università scozzesi, istruzione popolare in Irlanda, governo locale, vaccinazione, regalie minerarie, circoscrizioni amministrative scozzesi, tubercolosi, commercio e trattati, esplosioni nelle miniere, pesche di Solway, lavoro, ufficio di colonizzazione, *Target practice Seawards*, *Congested Districts boards* in Irlanda, commissioni varie].

interessi della Società, che ha luogo specialmente nella Camera bassa sotto il controllo giuridico della Camera Alta. Così si sviluppa un sistema di controlli reciproci, il quale comprende tutti gli organi dello Stato sotto l'aspetto dell'amministrazione economica. A cagione dell'ampiezza di questo organismo, se ne è già parlato trattando dei controlli contabili dell'amministrazione dello Stato nella parte generale, e ci rimane ora a parlare dell'organismo della finanza in particolare. Questi controlli reciproci si fondano di necessità sopra una regolare tenuta dei libri e della contabilità.

III. Questa terza condizione fondamentale di una buona economia dello Stato, cioè una **Contabilità regolare** delle entrate e delle spese dell'amministrazione dello Stato esisteva già nell'antico ordinamento dello Scaccchiere normanno (*Scaccarius regius*) i cui ufficii continuarono fino al XIX secolo. Frattanto, tra i mutamenti degli ultimi secoli, la revisione dei conti si era compiuta con una negligenza pericolosa, e solo nel secolo XIX troviamo un assetto stabile, di cui tratteremo tra breve in modo particolareggiato nella sezione III di questo capitolo.

Però questo assetto ebbe a suo primo fondamento una regolare tenuta dei libri, la quale fino dai tempi del *bill* di riforma migliorò in modo lodevole per virtù di successivi regolamenti del Ministero delle finanze. Collo Statuto del quarto e quinto anno del Regno di Guglielmo IV, capo 15, § 21, la *Treasury* venne di nuovo autorizzata a sistemare con regolamenti la tenuta dei libri in tutti i dipartimenti, con speciali resoconti trimestrali ed un conto annuale (1). Di conseguenza il sistema della scrittura doppia venne regolarmente applicato negli ultimi decenni, sebbene con qualche ritardo, che in alcuni rami derivano dalla difficoltà della chiusura del conto. Unitamente a ciò, è stabilito per legge o con regolamenti a quale autorità (ministeri o dipartimenti secondarii) incomba l'obbligo della resa dei conti e l'elenco di questi *Accounting Departments* è premesso agli annuali *Estimates* (2).

Per raggiungere, infine, un controllo centrale delle spese nella loro uscita dalla cassa dello Stato, vi è una cassa generale dei pagamenti di cui esporremo ora l'ordinamento, come di un'autorità secondaria connessa alle pubbliche spese.

(1) Statuto del diciannovesimo anno del Regno di Giorgio IV, capo 27; Statuto del quarto e quinto anno del Regno di Guglielmo IV, capo 15, § 23 [e inoltre: 22 Giorgio III, c. 82, sez. 22; 12 e 13 Vitt., c. 89; 17 e 18 id., c. 94; 29 e 30 id., c. 39. — L'atto del 4 e 5 Guglielmo IV, c. 15, venne in parte abrogato dal 29 e 30 Vitt., c. 25, sez. 1 in parte dagli atti dello stesso anno c. 39, sez. 46 e c. 82, sez. 14, che furono alla lor volta modificati da altre leggi degli ultimi anni].

(2) *Parl. Papers*, 1880, XLV, 8-12.

§ 97.

B. III. b. Cassa generale dei pagamenti, " Paymaster General's Office ..

L'istituzione di speciali impiegati preposti ai pagamenti era destinata ad agevolare anzitutto il servizio finanziario, e serviva soltanto indirettamente ad aumentare i controlli relativi mercè impiegati responsabili, completamente indipendenti dal Ministero delle finanze. Sotto il nome di *Army Pay Office* sussisteva già nel secolo XVIII una cassa militare generale, sotto la direzione del segretario della guerra, che pagava gli stipendii dell'esercito, le pensioni e le spese stanziati in bilancio. Il tesoriere generale della guerra aveva rappresentanti nelle Colonie e *Deputy Paymasters General* nell'esercito al campo. In modo analogo si formarono un ufficio di pagamenti per la marina, un ufficio di pagamenti per l'*Ordnance* ed un *Chelsea Pay Office*, sino a che, nel 1836, tutti i dipartimenti di pagamento della marina e dell'esercito vennero fusi in un *Paymasters General's Office*, in forza dello Statuto del quinto e sesto anno di Guglielmo IV, capo 35. Con ciò vennero riuniti la cassa di pagamento per gli stipendii e le competenze degli impiegati civili, e l'ufficio di pagamento per gli *Exchequer Bills*, i quali esistevano precedentemente sotto un *Paymaster of Civil Services*; di guisa che il *Paymaster General* è diventato anche il tesoriere di tutto il servizio civile, secondo lo statuto dell'undecimo e dodicesimo anno del Regno di Vittoria, c. 55. [Successivamente coll'atto del trentacinquesimo e trentesimosesto anno di Vittoria, c. 39, venne abolito anche l'ufficio dell'*accountant general in Chancery* e le sue funzioni furono del pari trasferite al *Paymaster general*, mentre si provvide al modo col quale doveva girare gli effetti già provenienti dal *Chancery fund*].

Gli uffici così riuniti formano una cassa generale dei pagamenti per il servizio civile in Inghilterra per tutti i pagamenti civili sul fondo consolidato, nonchè per i pagamenti stanziati sul bilancio riguardanti l'esercito, la marina e l'ufficio d'artiglieria, per il pagamento dei conti del commissariato di guerra all'estero e di tutte le altre spese della marina militare e dell'esercito. All'esercito la cassa generale fa i pagamenti in grandi partite, perchè i singoli pagamenti vengono fatti dagli agenti e dai tesorieri dei reggimenti. Nella marina i pagamenti vengono fatti ai singoli ricevitori mercè 4 *Principal Clerks*, i quali si trovano nei porti di Chatham, Sheerness, Portsmouth, e Plymouth. Il sistema degli agenti è introdotto anche nella marina da guerra per le navi in attività di servizio in forza dello Statuto del ventisettesimo e ventottesimo anno del Regno di Vittoria, c. 24.

Il tesoriere generale viene nominato con decreto reale, controfir-

mato dai *Lords of the Treasury*, e una volta aveva spesso un seggio nel Gabinetto come ministro senza portafoglio. Ora l'ufficio è riunito d'ordinario, come ufficio secondario, ad un altro ufficio politico (1). Il bilancio del 1880-81, *Civil Services*, II. N° 21, comprende il *Paymaster General*, il quale non ha alcun stipendio come tale, l'*Assistant Paymaster* a 1300 Ls., un *Treasury Remembrancer*, il quale è, contemporaneamente, capo dell'ufficio di Dublino a 1300 Ls., un *Chief Clerk* a 1000 Ls., 56 *Clerks* a 180-800 Ls.; in tutto, 81 impiegati, con un spesa complessiva di 25.305 Ls.

[Con un atto del 52 e 53 Vitt. c. 50 si nominò una commissione per studiare nuove riforme a questa amministrazione, rese necessarie dalla sua unificazione e dallo sviluppo dei servizii. Nel bilancio del 1892-93 troviamo frattanto, oltre al *Paymaster general*, un *Treasury remembrancer and D. P. for Ireland* a 1200 Ls., un *Chief clerck* a 1000 Ls., 3 *Principals* a 700-800 Ls., e poi 18 *clercks* di prima classe, 11 di seconda, 20 di seconda divisione, due *Office Keepers* a Londra e Duplino, 8 corrieri, e 10 altri impiegati, in tutto 75, con una spesa di 23.545 Ls.].

Durò per lunghi anni tra le autorità una controversia tra le rispettive competenze dello Scacchiere e del *Pay Office*, e si ebbero contraddittorie relazioni parlamentari (2). Fuor di dubbio negli antichi tempi era un abuso l'accumularsi dei residui di cassa nelle mani dei singoli tesoreri. L'importo di questi *balances* venne diminuito in sèguito al concentramento dell'ufficio in una cassa generale dei pagamenti. D'altra parte il *Comptroller General* deplora la facilità con cui oramai avviene il passaggio da un titolo di spesa ad un altro, del modo col quale in pratica si viola il *bill* di appropriazione, dell'uso arbitrario dei mezzi dello Stato da parte della *Treasury*. Questi inconvenienti datano specialmente dall'anno 1852. Il Ministero delle finanze e la cassa generale dei pagamenti sostengono, invece, che l'applicazione delle rigorose massime di appropriazione in pratica non è possibile; che in virtù del recente concentramento, si sono risparmiate in ogni caso pressochè 500.000 Ls. Del resto, il *Paymaster General* non prende direttamente parte veruna all'esecuzione dei pagamenti, nomina soltanto i diversi *Deputies* che li devono compiere nei rami principali, con riserva di reclamo, nel caso che si scartino dai regolamenti fissati. Per l'Irlanda esiste ancora l'ufficio secondario del *Paymaster for Civil Services in Ireland*.

(1) [Statuto del 5 e 6 Guglielmo IV, c. 35; 52 Vitt., c. 89; 11 e 12 id., c. 55; 26 e 27 id., c. 12; 29 e 30 id., c. 89; 35 e 36 id., c. 44].

(2) *Report on Miscellaneous Expenditure*, 1848, vol. I; *Report on Public Money*, 1886, *Index*, pag. 77-84.

§ 98.

B. III. c. Cassa generale dei prestiti per opere pubbliche
" Public Works Loan Commissioners „

Questa cassa speciale dell'amministrazione dello Stato per il suo ordinamento amministrativo, appartiene alle disposizioni relative alle spese dell'amministrazione finanziaria, in quanto che essa, secondo gli scopi dei prestiti fatti, giova al benessere ed alla coltura dello Stato.

Sebbene il governo parlamentare non sia inclinato a prestare il denaro dello Stato per promuovere imprese economiche, pure l'amministrazione dei *Tory*, verso la fine delle guerre con la Francia, si vide costretta dalla necessità ad accordare tali prestiti, per i quali si somministrarono col bilancio finanziario annuale, i mezzi pecuniari necessari con l'emissione di *Exchequer Bills*. Nell'anno 1817, venne istituita anzitutto una commissione per concedere, mercè *bills* del tesoro, prestiti speciali affine di promuovere i lavori pubblici; col duplice intento di dare da un lato occupazione alle classi lavoratrici, e di promuovere dall'altro imprese minerarie, carbonifere, di pesca, ecc., dopo l'approvazione però del Parlamento (1). Con altre leggi successive vennero accordate somme importanti per lavori minerarii, per pesche, per costruzione di strade, per opere di irrigazione, ecc., con diretti voti di determinate somme di denaro. Collo Statuto del primo e secondo anno del Regno di Guglielmo IV, capo 33, cominciò una nuova serie di leggi speciali a favore dell'Irlanda. La commissione accettò le proposte di certe corporazioni, società, parrocchie e privati esaminò le garanzie presentate, il reddito dell'impresa e l'entità delle forze lavoratrici da occuparsi a tale uopo. In caso di concessione venne dalla *Treasury* assegnata la somma corrispondente dietro attestazione della commissione suddetta.

Queste norme vennero unificate coll'abolizione di 27 antichi Statuti parlamentari nel *Public Works Loan Act* del 1875 (2).

L'elenco alfabetico, aggiunto alla legge, stabilisce anzitutto gli scopi per i quali possono essere accordati questi prestiti dello Stato, per l'impianto di stabilimenti di bagni e lavatoi, di cimiteri pubblici, per regolare fiumi e canali di scarico, per costruzione di docks, porti e bacini di carenaggio, di istituti urbani di correzione, case operaie, fari, manicomii criminali, stazioni di polizia e di certi edifici giudiziarii, carceri, biblioteche pubbliche e musei, fabbricati scolastici, acque-

(1) Statuto del cinquantasettesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 34, e 38 e 39 Vitt., c. 89, s. 57.

(2) Statuto del trentottesimo e trentanovesimo anno del Regno di Vitt., c. 89.

dotti comunali, case pei poveri, non senza aggiungere altri scopi che potranno essere approvati con leggi speciali. Nello stesso tempo viene regolata la costituzione dell'ufficio che presiede a cotesti prestiti. Si compone esso d'una Commissione di membri *ex officio* senza stipendio, nominati con atti parlamentari. Vi sono ora 16 persone, membri della Camera dei Comuni o dei Lordi, ministri delle amministrazioni presenti o delle precedenti ed altre notabilità che fungono quali *Public Loan Commissioners*. La nomina è fatta per 5 anni: però può essere prolungata espressamente o tacitamente, fino alla nomina dei successori (Art. 4). La Commissione forma una corporazione, che ha le facoltà di un'autorità giudiziaria per interrogare testimonii con vincolo del giuramento, ecc., e con l'obbligo di presentare al Ministero delle finanze una relazione annuale che viene poi presentata al Parlamento (Art. 5). La Commissione è autorizzata a nominare gl'impiegati necessari ed a fissare i loro stipendii salva l'approvazione della *Treasury* (Art. 6). Gli affari legali, le garanzie e gli altri atti giuridici sono affidati al *Secretary* (Art. 7 e 8). I prestiti si possono concedere soltanto per scopi indicati nell'elenco, previo l'esame delle garanzie, d'ordinario all'interesse del 5 % e con la determinazione dei termini del rimborso, che si devono fissare dalla commissione coll'approvazione del ministro delle finanze, ove l'atto speciale non ne fissi uno diverso (Art. 9 a 11). Le cauzioni da prestarsi possono consistere in obbligazioni ipotecarie, in un impegno sul reddito delle imposte o in mallevemie personali. Per il rimborso dei prestiti è accordata all'autorità una serie di diritti esecutivi, come pure un privilegio legale per le ipoteche iscritte. Per l'esecuzione del suo compito, questo ufficio può emanare regolamenti, che devono essere approvati dalla *Treasury*, pubblicati nel *Monitore* dello Stato e presentati al Parlamento (1).

I Commissarii nominati sono tutti membri *ex officio* senza stipendio, ed hanno la facoltà di nominare un segretario, i *Clerks* e gli impiegati secondarii necessari e di valersi di un *Solicitor*, e, secondo le circostanze, di ingegneri, ispettori ed altre persone. Il *Secretary* e tutto il personale retribuito fanno parte del servizio permanente (2).

(1) Poco prima della pubblicazione di questa legge, venne emanato lo Statuto del trentottesimo e trentanovesimo anno del Regno di Vittoria, capo 52, il quale autorizzò la Commissione ad accordare una somma di 3.000.000 Ls. in prestiti per nuovi scopi non ancora determinati dalla legge.

Tanto più urgente parve determinare alcune legali disposizioni normali per l'impiego relativo e per l'amministrazione. Vi si connette il contemporaneo *Local Loans Act* del 1875, secondo lo Statuto del trentottesimo e trentanovesimo anno del Regno di Vittoria, capo 81, sul procedimento delle autorità comunali nell'accettazione dei prestiti di questa specie, sulla costituzione delle obbligazioni a interesse, sulle disposizioni normali, sull'ammortamento, sul procedimento coercitivo dei rimborsi con un *Writ of mandamus* dei tribunali supremi.

(2) Negli *Estimates*, la *Loan Commission* si trova tra i *Civil Services*, cl. II, n. 22: con un *Secretary* a 1500 Ls., un *Assistant Secretary* a 900 Ls., un *Solicitor* a 1500 Ls. e 15 *Clerks*, con una spesa complessiva di 10.295 Ls.

(Segue)

[Con una legge del 12 luglio 1887 (1) vennero notevolmente modificate le precedenti leggi sui prestiti per opere pubbliche 38 e 39 Vitt., c. 89, 40 e 41 id., c. 27 per l'Irlanda, 42 e 43 id., c. 77. Si stabilì un fondo speciale per prestiti locali, affidandone l'amministrazione ai Commissarii del debito pubblico, ed all'uopo si autorizzò l'emissione di titoli speciali al 3 % sotto il controllo della Tesoreria, con tutte le norme relative alle garanzie, alla forma dei pagamenti, ecc. Con successive leggi del 16 settembre 1887 vennero destinati 3.300.000 Ls. per il fondo dei prestiti per opere pubbliche, e con legge del 28 giugno 1892 1.800.000 Ls. mentre si riducevano taluni interessi e si davano altre disposizioni relative (2)].

[Nel bilancio del 1892-93 la commissione si trova pure alla cl. II, 22, con una spesa di 9827 Ls., oltre a 1154 per pensioni ecc., 980 per locali, e 280 Ls. per altre spese, stanziata queste 2414 Ls. in altre classi e capitoli. La commissione ha però un'entrata di 5250 Ls. per *fees and costs*, e di 6500 Ls. per contributo del fondo per i prestiti locali.

Il suo personale si compone di 21 impiegati, con un segretario, un vicesegretario, 2 *Principal Clerks*, 1 *Clerks* di 1^a classe, 5 di seconda, 6 di seconda divisione, ecc. Inoltre un *Solicitor* a 1500 Ls. con un segretario a 600 Ls.

Vi sono connessi due altri uffici, che si trovano al voto 28 delle classe II ed al voto 37 della medesima.

Il *Fishery Board of Scotland* ordinato con numerosi atti, del 48 Giorgio III. c. 110 sino al 54 e 55 Vitt., c. 28, cui è unito il *Piers or Quays* secondo il 5 Giorgio IV, c. 64, sono retribuiti con 22.318 Ls. ed hanno 12 impiegati, con 10 ufficiali di 1^a classe, 20 di seconda. Anche il *Public Works Office* dell'Irlanda ha un sussidio di 34.489 Ls., *Estimates*, 1892, LIII].

(1) [50 e 51 Vitt., c. 16].

(2) [51 e 52 Vitt., c. 89, e 55 e 56 id., c. 69. — Cfr. CHITTY, *Statutes*, vol. IV, alla voce *Loans*.

Negli atti parlamentari degli ultimi anni sono sempre più frequenti ed importanti le relazioni su questi argomenti.

Dal 1874-75 si pubblicano relazioni annuali dell'ufficio dei prestiti. Pel 1887-88, vedi *Parl. Pap.*, XXXIII, 315; pel 1890-91, ivi, XXV, 485; pel 1891-92, ivi, 1892, XXVI, 435.

V. inoltre: elenco di tutti i prestiti garantiti in corso al 31 marzo 1889 con altre notizie, ivi, 1889, XLVII, 110; elenco di tutti i prestiti per opere locali dal 1882 al 1887, ed elenco di tutte le somme spese, garantite o rientrate a tali scopi del 1792, ivi, LXXXII, 30; resoconto dei *Revised Loans*, ivi, XLVII, 130; rapporto dei consoli all'estero sui sistemi seguiti nei vari Stati presso i quali essi risiedono per i prestiti locali, ivi, 1890-91, LXXXIII, pag. 201 ecc.].

SEZIONE III.

C. Controlli dell'Amministrazione finanziaria.

§ 99.

I. Controlli amministrativi.

C. I. a. Ingranaggio reciproco dei controlli finanziari ed amministrativi.

Tutto il sistema dei controlli amministrativi nel diritto pubblico inglese (1) trova applicazione in larga misura anche nell'amministrazione finanziaria, tanto per la disciplina personale sugli impiegati, quanto per l'ispezione sugli affari.

1. Tutto il personale dell'amministrazione finanziaria (più di 50.000 impiegati iscritti nel bilancio) è nominato *durante bene placito*; ogni funzionario, cioè, può esser licenziato con provvedimento amministrativo. Secondo le circostanze, gl'impiegati che fanno servizio di cassa devono anche versare cauzione, conforme ai regolamenti della *Treasury*; anche quando le leggi parlano di una di queste cauzioni, essa è stabilita d'ordinario soltanto in modo facoltativo. I due presidenti dell'ufficio di revisione dei conti sono i soli impiegati dell'amministrazione finanziaria che abbiano la stessa posizione inamovibile dei funzionari dell'ordine giudiziario.

2. L'ispezione delle autorità supreme, *supplendi et corrigendi causa*, per rettificare gli atti degli impiegati subalterni, si esercita ugualmente nella cerchia delle autorità finanziarie; ed anche là, dove la legge garantisce ai privati i mezzi giuridici più perfetti oltre ai ricorsi presso un'istanza giudiziaria, essi hanno la scelta tra questa ed il ricorso amministrativo alle Direzioni generali delle gabelle, delle imposte dirette, delle poste e al ministero delle finanze.

3. Si aggiunsero altri speciali uffici d'ispezione per garantire le querele e il giudizio sulle trasgressioni delle leggi finanziarie verso i privati, i comuni e gli impiegati (2).

(1) V. ai §§ 35, 38, 39, 40.

(2) 1. Come avvocato erariale generale (*General Fiskalat*) si connette al ministero delle Finanze il *Solicitor to the Treasury*, che spesso risolve i ricorsi civili e le querele per contravvenzioni alle imposte, alla tassa postale e sul bollo, per falsificazioni delle monete ecc. Le singole denunce penali e civili vengono risolte mercè procuratori speciali, che dipendono da questo avvocato erariale generale e ne seguono le istruzioni.

2. Gli estimi dell'imposta e la riscossione delle imposte da parte delle associazioni comunali, in quanto cooperino, secondo il sistema del *Selfgovernment*, quale

Per quanto molteplici appaiano questi controlli, pure si addimostrano insufficienti alle esigenze di una amministrazione finanziaria in sèguito alla natura oscillante dei mezzi pecuniarii, la cui circolazione per ufficii tanto numerosi può perdersi troppo facilmente in canali, rigagnoli e serbatoi privati tutt'altro che legittimi. Che anzi l'amministrazione finanziaria abbisogna, nell'organismo delle autorità, perfino d'un reciproco controllo (*Mutual Check*), che comprende non soltanto i singoli dipartimenti finanziari, ma altresì tutti i dipartimenti dello Stato. Questo sistema dei reciproci controlli d'ufficio s'era già sviluppato, con precocità meravigliosa, nell'*Exchequer* normanno, era decaduto nei secoli successivi, specialmente sotto il governo parlamentare di partito; è stato però ristabilito e perfezionato, con evidente energia, fin dalla riforma elettorale del 1832.

I controlli principali di questa natura giacevano da antico tempo nelle disposizioni d'ufficio dell'*Exchequer*, il quale reggeva con severità draconiana i *vicecomites* ed i prefetti locali. Già fin dall'undecimo secolo veniva con ciò determinato in Inghilterra un accentramento delle entrate e delle spese con la duplice guarentigia di:

1) Un controllo sulla contabilità delle entrate, di guisa che gli impiegati del tesoro non potevano riscuotere denaro di sorta, senza farlo registrare nei libri d'ufficio;

2) Un controllo dello Stato relativamente alle spese, di guisa che nessuna spesa poteva essere fatta senza un *order* reale, — al quale sottentrò più tardi il *King in Parliament*, di modo che ogni spesa doveva essere approvata mercè atti parlamentari una volta per sempre, o con speciali deliberazioni sul bilancio per un determinato periodo parlamentare.

I due ufficii principali costituiti a tale scopo erano quelli dell'*Auditor of the Exchequer* e del *Clerk of the Pells*, coi quattro *Tellers of*

organo o imposta dello Stato (nell'imposta fondiaria, nella tassa di famiglia e nell'imposta sul reddito), sono sottoposti ai controlli locali degli Ispettori preposti alle imposte dello Stato nel modo già indicato più sopra. Le liste originali dell'estimo, preparate dagli impiegati comunali, vengono rivedute, in una colonna a parte, dagli ispettori delle imposte: l'ispettore alle imposte assiste anche alle sedute dei sotto-commissarii e della Commissione provinciale con voto consultivo e col diritto di appello alla Commissione provinciale. La riscossione ha luogo, per la *Land Tax*, mercè un ricevitore provinciale dell'associazione delle imposte, il quale deve consegnare le somme esatte all'ufficio del tesoro (sotto comminatoria di una multa sino a 500 Ls.). In modo analogo è garantita la riscossione dell'imposta sull'entrata. Il rimborso delle imposte agli individui che ne sono esonerati per aver meno di 100 Ls. di reddito, avviene dietro certificati che devono essere presentati dalle autorità locali, quindi col controllo reciproco degli impiegati dello Stato e del Comune.

8. Le denunce penali contro gli impiegati, che hanno amministrato indebitamente il denaro pubblico, possono essere fatte anche con un'istruzione *ex officio* e procedura analoga del tribunale; la rara applicazione di questa procedura deriva soltanto dal fatto che, al regolare procedimento penale è provveduto sufficientemente in altro modo.

the Exchequer. Questi ufficii rimasero indipendenti dal governo di partito formatosi più tardi, essendo costituiti ereditariamente come concessioni feudali; gli stipendii elevati sono per la maggior parte assegnati ad un Pari altolocato o ad un *Gentleman*, il cui sostituto esercita le funzioni relative indipendentemente dall'amministrazione ministeriale temporanea. Fin dai tempi del *bill* di riforma, queste disposizioni vennero trovate troppo dispendiose e combattute come parte del sistema delle sinecure. Evidentemente, nel corso del tempo era prevalsa in queste disposizioni una pesantezza veramente insopportabile, con numerose lacune. Negli anni 1830 e 1831 seguirono importanti indagini ufficiali in argomento e la maggior parte delle proposte della *Commission of Inquiry* d'allora vennero ridotte a legge collo statuto del 1834 (quarto e quinto anno del regno di Guglielmo IV, capo 15) (1), secondo i seguenti principii:

1) L'amministrazione di cassa nel più stretto senso della parola (la custodia del denaro) dall'*Exchequer* venne trasferita alla Banca, come in parte era avvenuto nella pratica in sèguito all'uso molto diffuso dei mandati di pagamento;

2) Il controllo per la contabilità delle entrate e per la legalità delle spese passò ad un *Comptroller General*, secondo il diritto amministrativo degli antichi ufficii. In sèguito allo statuto del 1834 (quarto e quinto anno del regno di Guglielmo IV, capo 15, § 1), vennero, cioè, aboliti gli ufficii dell'*Auditor*, dei 4 *Tellers*, del *Clerk of the Pells*, e nominato in loro vece un *Comptroller General of the Receipt and Issue of his Majesty's Exchequer*, con un sostituto e con alcuni impiegati sussidiarii (2);

3) La revisione rigorosa, già in decadenza, dei conti annuali dell'amministrazione dello Stato ebbe valido sussidio nell'ufficio di revisione dei conti di nuova formazione, con una posizione affatto indipendente (3).

I. A tenore di ciò, la prima serie dei *Mutual Checks* è costituita dalla posizione intermedia del Ministero delle finanze e del tesoriere generale tra i singoli dipartimenti amministrativi da una parte, e la Banca d'Inghilterra dall'altra. All'antico servizio di cassa dell'*Exchequer*, la legge del 1834 (quarto e quinto anno del regno di Guglielmo IV, capo 15), sostituì la "Banca d'Inghilterra", come ora le istituzioni dello Stato inglese si connettono ad istituzioni erette in corpi morali, per raggiungere la stabilità necessaria tra le mutabili amministrazioni di partito. La Banca si trova, rispettivamente alla Corona,

(1) [Questo atto, *Office of Receipt of Exchequer Act* venne abrogato dall'atto 29 e 30 Vittoria, c. 25, sez. 1, e dall'*Exchequer Bills*, id. c. 89, che riordinò tutta l'amministrazione dello scacchiere e del controllore, e pel resto (pesi e misure) dal 29 e 30 Vitt., c. 82, sez. 14. Però le riforme suggerite dalla Commissione d'inchiesta di cui parla l'autore rimasero anche nel nuovo ordinamento].

(2) V. innanzi al § 100.

(3) V. innanzi al § 101.

nella stessa posizione del banchiere rispetto ad un cliente, il quale ha un conto alla sua cassa. Le rendite dello Stato vengono versate nella Banca a credito del *Comptroller of the Exchequer*. D'altro canto la Banca, su presentazione dei mandati, fa fronte al pagamento delle rendite annuali, dei dividendi e degli interessi del debito pubblico, agli altri pagamenti del fondo consolidato, nonchè ai pagamenti per i diversi rami del servizio su mandati dell'amministrazione finanziaria. Il Ministero delle finanze è informato, mediante estratti quotidiani, dei pagamenti eseguiti a carico del conto dello Stato e di tutte le operazioni dello stesso.

Staccando i mandati di pagamento, il Ministero delle finanze esercita il più vasto controllo amministrativo in tutti i sensi. Per togliere somme dalla cassa dello Stato è tuttora necessario un regolare ordine di gabinetto, controfirmato dal Ministero delle finanze, conforme alla legge o al voto della Camera su cui esso ordine si fonda. Questo ordine viene registrato nei libri del Ministero delle finanze e inviato al controllore generale. Il Ministero delle finanze esercita (con molteplici contestazioni), un tale diritto verso tutti gli altri dipartimenti amministrativi, e perfino le partite secondarie dei titoli del bilancio approvati dal Parlamento non possono essere oltrepassate senza il suo assenso. Questa massima venne già generalizzata in una *Treasury Minute* del 23 gennaio 1868.

L'amministrazione della Banca d'Inghilterra, indipendente dalla temporanea amministrazione ministeriale, esercita così un controllo sulle singole disposizioni del Ministero delle finanze, il quale, nel caso di una contestazione ovvero di una accusa dei ministri, garantisce l'esecuzione autentica dei singoli atti, nonchè la chiarezza e la perspicuità delle norme finanziarie.

Infine, coll'istituzione intermedia del *Paymaster General*, dal quale viene inviata alla fine di ogni mese una indicazione dei residui ed un bilancio di ogni singolo conto dello Stato, è creato un ufficio secondario, al quale viene affidato un controllo generale sulla costituzionalità delle spese finanziarie prima dell'esecuzione (1).

§ 100.

C. I. b. Controllo generale. " *Comptroller General of the Exchequer* ", (2).

Questo secondo controllo (*Mutual Check*) dell'amministrazione finanziaria mira ad assoggettare, prima dell'esecuzione all'esame preli-

(1) Per le singole controversie *de lege ferenda*, sollevate in questo studio, si veda il successivo § 100.

(2) La fonte principale di notizie su queste relazioni è costituita dai *Reports on Public Money* del 1856 e del 1857. Il primo rapporto, il quale contiene il ma-

minare d'un giureconsulto, la speciale imposizione delle tasse, la costituzionalità e la legalità dei singoli decreti dell'amministrazione finanziaria. Esistevano a questo scopo, dall'antichità in poi, gli uffici dell'*Auditor of the Exchequer* e del *Clerk of the Pells* coi 4 *Tellers*, i quali, secondo il diritto feudale, erano cariche ereditarie e perciò indipendenti dall'amministrazione temporanea. Questo diritto di controllo è continuato nell'*Office del Comptroller General*, costituito secondo le massime vigenti del diritto amministrativo, con un *Assistant Comptroller* e con un certo personale di ufficio (1). L'ufficio di *Comptroller* (con uno

teriale principale fu pubblicato nei *Parl. P.* del 1856, vol. XV. Il punto essenziale sta nelle disposizioni testimoniali del *Comptroller General* d'allora, Lord Monteagle of Brandon, pag. 1-129, 269-355; il punto di vista del ministero delle Finanze fu sostenuto dal signor W. G. Anderson, *Principal Clerk*, pag. 129-224, 360, 405. Sulla base del primo rapporto vennero pubblicati lo Statuto del 1834 (quarto e quinto anno del Regno di Guglielmo IV, capo 15), ed i regolamenti del ministero delle Finanze sulle disposizioni recenti dell'*Office of Receipt* e del *Pay Office*. Nell'*Appendice II* troviamo i motivi che suggerirono lo Statuto del 1854 diciassettesimo e diciottesimo anno del Regno di Vittoria, capo 94; l'*App. IX* uno specchio dei casi, nei quali il controllo generale è diventato efficace rispetto al ministro delle Finanze. A dire il vero, si ebbero soltanto due casi di rifiuto da parte del *Comptroller*, ma in più di cento casi vennero dissipati i dubbi del *Comptroller* con uno scambio preventivo di idee tra lui ed il ministero delle Finanze. Nell'anno seguente venne pubblicato, sulla base di questi materiali, il *Report on Public Moneys* del 1857, *Parl. P.*, 1857, sess. 2, vol. IX, pag. 495-632, contenente alcune proposte del *Committee*; poscia una memoria del ministro delle Finanze dell'aprile 1857 sui controlli finanziari esistenti (pag. 25-58); uno scritto del presidente dell'ufficio di computisteria (pag. 58-61); un voto circostanziato del *Comptroller General* contro la memoria del ministro delle Finanze (pag. 62-186). Le questioni principali sono qui trattate in modo esauriente.

(1) La spesa del *Comptroller General* era stanziata da principio sul fondo consolidato con 2000 Ls. di stipendio per il capo. Il personale rimanente si trovava iscritto nei *Civil Services Estimates*, Cl. II; *Assistant Comptroller* a 1000 Ls., con un piccolo ufficio di 7 *Clerks*. Fin dall'unione dell'ufficio colla presidenza dell'ufficio di revisione, anche l'*Assistant Comptroller* a 1500 Ls. è pagato sul fondo consolidato, ed il personale amministrativo è unito all'ufficio di revisione nei *Civil Services*, Cl. II, 14.

[Nel bilancio del 1892-93 al capitolo 18 della Classe II, secondo le leggi del 1866 e del 1888 (29 e 30 Vitt., c. 39, e 52 e 53 id., c. 31), troviamo stanziata una spesa di 60.580 Ls. di cui 58.910 per il personale. Sono compresi 44 *Clerks* dell'ufficio direttivo con stipendi da 775 a 200 Ls., 150 *Clerks* dell'ufficio d'esame con stipendio da 215 a 70 Ls., e 87 impiegati diversi dell'ufficio subordinato. Sono però stanziate per questo servizio altre spese per un totale di 21.068 Ls. cioè 3500 Ls. di stipendio del controllore e del suo assistente, entrambi sul fondo consolidato; 15.478 Ls. per pensioni ed assegni di disponibilità ecc. In cambio l'ufficio riceve un compenso di 8281 Ls. per la revisione dei conti dell'ufficio del Commercio, dell'Ospizio di Greenwich, delle Casse di Risparmio postali, della Polizia per la metropoli ecc. — *Parl. P.*, 1892, vol. LIII, pag. 126-128].

Per notizie sul sistema precedente vedi il *Report on Misc. Expend.* 1848, I, 200. Particolareggiati riassunti annuali si trovano nel *Report on Public Moneys* del 1858, pag. 787. Il controllo generale aveva indicato nell'anno finanziario del 1855: 1455 *Credits*, 1228 *Acquittances*; 818 *Irish Transfers and Acquittances*; 214 *Royal*

stipendio di 2000 Ls., fissato per legge) è incompatibile con qualunque altro ufficio anche di deputato al Parlamento, viene nominato a vita (*during good behaviour*) sotto il gran sigillo, e può essere licenziato soltanto col consenso delle due Camere del Parlamento, precisamente come i giudici supremi. Egli ha, col suo sostituto, le seguenti funzioni, che devono essere esercitate personalmente:

I. Il controllo generale sulla contabilità delle entrate dello Stato. I diversi rami delle entrate vengono versati alla Banca d'Inghilterra a favore del conto dello Stato dai singoli dipartimenti dell'entrata, " coll'autorizzazione del *Comptroller General* ". Secondo lo statuto del quarto e quinto anno del regno di Guglielmo IV, § 9, 10, e in connessione alle antiche disposizioni il servizio si ordinò così. Il tesoriere dello Stato, ovvero gli altri tesorieri devono procurarsi formularii stampati per i mandati di pagamento alla Banca d'Inghilterra. Questi mandati sono forniti dall'ufficio del *Comptroller*, e devono portare in bianco la somma ed una esatta indicazione della natura del pagamento. Questi formularii vengono riempiti dall'esattore in doppio esemplare, presentati al *Comptroller* per la firma e rinviati al pagatore, il quale presenta poscia i due esemplari con la somma da pagare al cassiere della Banca d'Inghilterra. Questi prende nota degli esemplari ricevuti, ne spedisce uno, nello stesso giorno, al *Comptroller* e consegna l'altro al pagatore, il quale lo presenta poi all'ufficio di controllo, facendosene rilasciare una ricevuta speciale. Questa è la sua incombenza formale presso le autorità, le quali rivedono i suoi conti e dalle quali gli viene rilasciata una ricevuta definitiva. Secondo la recente disposizione, la parte principale delle entrate dello Stato (dazii ed imposte) viene incassata direttamente dal *Receiver General*, ed il controllore generale esercita il controllo principalmente

Orders per l'importo di 91.811.111 Ls.; 369 *Treasury Warrants* dell'importo di 178.981.985; 23.444 *Exchequer Bills* dell'importo di 81.825.117 Ls. Malgrado questo controllo comparve, nel settembre del 1856 nei giornali la notizia che il Governo avesse pagato, nell'ultimo anno finanziario, coi fondi del tesoro, la somma di 218.000 Ls., senza l'approvazione del Parlamento. La spiegazione di questo fatto si trova nel *Public Moneys Report* del 1856 (*Index*, pag. 88). Il controllo generale non aveva, quindi, nessun diritto di vedere se le somme estratte venissero impiegate effettivamente per il ramo di servizio per il quale esse vennero estratte. " Esso ha soltanto il potere di impedire che nelle spese finanziarie si eccedano le concessioni parlamentari, e di controllare che i pagamenti vengano fatti alle autorità che ne hanno la facoltà ". Siccome però l'impiegato, che deve spendere il denaro per i diversi rami di servizio, è uno e sempre lo stesso, così questi denari possono essere impiegati *promiscue*. Però i passaggi da un titolo all'altro nella parte dell'uscita furono agevolati di molto mercè l'unione dei tesorieri, per lo innanzi distinti, in un *Paymaster General*. Sui difetti del controllo, confronta l'*Index*, pag. 38, 39; sul carattere e sull'efficacia dell'applicazione (*appropriation*) parlamentare, confronta le dichiarazioni del *Comptroller General*, *Index*, pag. 17-20, e la dichiarazione contraria del ministero delle Finanze, pag. 21, 22.

con gli estratti dai libri della Banca, che gli vengono comunicati ogni giorno (1).

II. Il controllo generale delle spese dello Stato forma la parte di gran lunga più importante, il vero centro di gravità dell'ufficio. Il controllore generale vigila perchè nessun mandato di pagamento a carico della finanza dello Stato venga staccato dal Ministero delle finanze senza l'autorizzazione competente, e ciò secondo lo statuto del 1834 (quarto e quinto anno del regno di Guglielmo IV, capo 15, § 11-14, 20). L'autorizzazione al pagamento dei denari dello Stato è assolutamente centralizzata da tempo antico, cioè ricondotta alla necessità d'un *Royal Order*. Questo conferisce i poteri relativi all'impiego dei denari dello Stato da parte della *Treasury*, d'ordinario, al *Secretary* permanente del Ministero delle finanze, il quale dirige il dipartimento delle spese. Il controllo generale di questo procedimento finanziario legale (*Finanz-decernat*) era riposto fin dall'antichità nell'*Exchequer*. Quando si cominciò a far uso della Banca quale banchiere della Corona per certi prestiti, in forza degli statuti del 1693 e del 1819 (quinto anno del regno di Guglielmo e Maria, capo 20, e cinquantanovesimo anno del regno di Giorgio III, capo 76), venne messo il catenaccio legale, per cui « la Banca della Corona non può prestare o prendere a prestito a credito di qualsiasi *bill* del tesoro, con garanzia del Governo o in qualsiasi altro modo senza l'autorizzazione del Parlamento ». Le precedenti funzioni dei controlli dell'*Exchequer* sono ora riunite in una sola persona. Per ritirare somme dal tesoro dello Stato occorre tutt'ora regolarmente un ordine di gabinetto, contrassegnato dai *Commissioners of the Treasury*, il quale autorizza e dà le istruzioni relative perchè sia destinato, presso la Banca d'Inghilterra, a credito dell'impiegato addetto alla contabilità dello Stato e destinato a ricevere il denaro, l'importo delle somme così concesse per determinate spese, nelle rate ed epoche determinate. L'*Order* si riferisce agli atti speciali o al voto speciale del Parlamento, viene registrato nei libri della *Treasury* e rinviato, accompagnato da un rescritto ministeriale, al controllore generale che lo rimette, col mandato relativo, alla Banca d'Inghilterra. In seguito a quest'ultimo mandato (*warrant*) il competente impiegato dipartimentale riscuote il denaro. (Solo per i pagamenti, i quali hanno luogo costituzionalmente sul fondo consolidato ovvero conforme ai capitoli del bilancio, i quali sono assegnati spe-

(1) Del controllo generale delle entrate tratta il *Report on Public Moneys* del 1856, *Index*, pag. 87. Uno specchio speciale dei diversi controlli (*Checks*) sui versamenti è dato dalle deposizioni testimoniali dell'on. Wilde, nella stessa *Appendix*, pag. 468, 469; dalla *Treasury Minute* del 2 marzo 1865, secondo la quale il controllo dei pagamenti fatti alla Banca viene eseguito giorno per giorno, *App.*, pagg. 588-586. Secondo lo Statuto del 1834 (quarto e quinto anno del Regno di Guglielmo IV, c. 15, § 23), anche il Parlamento riceve ogni anno uno specchio complessivo col titolo; *Moneys Received during the Year 18** to the Account of Her Majesty's Exchequer at the Bank of England, under the Respective Heads of Public Revenue* ecc.

cificatamente da atti parlamentari, è sufficiente il rescritto ministeriale con riferimento agli atti parlamentari). In tutti i casi il *Comptroller* deve procurarsi la certezza che il rescritto ministeriale è conforme all'ordine reale, alla legge ed alla concessione parlamentare. Egli controlla in questo modo ogni autorità ed ogni individuo, che ritira denaro dal tesoro, ed è appunto per ciò indipendente dall'alternarsi dei partiti, responsabile soltanto alle due Camere del Parlamento alla stessa guisa dei giudici supremi. Ov'egli rifiuti di ricevere un mandato per un dubbio sulla sua costituzionalità, la *Treasury* deve ricorrere alla Corte del *Queen's Bench*, dove la questione viene decisa giudiziariamente sotto forma di un processo per mandato (*Writ of Mandamus*) (1).

III. Il *Comptroller* dirige contemporaneamente le operazioni del ritiro e del pagamento degli *Exchequer Bills*, secondo il sistema sviluppatosi in forza dello statuto del 1817 (cinquantasettesimo anno del regno di Giorgio III, capo 48), modificato dall'*Exchequer and Audit Act* del 1866 (2). Se le entrate correnti non sono sufficienti per i bisogni del servizio, le somme vengono anticipate per brevi periodi col mezzo di *bills* del tesoro, sulla base d'un *Treasury Warrant* con autorizzazione del Parlamento. I prestiti temporanei della Banca d'Inghilterra al Governo vengono fatti su speciali *bills* del tesoro (*Deficiency Bills*) e pagati a vista, come le entrate (3).

(1) Quanto più importante è questo controllo generale, tanto più grande è l'incertezza se fosse opportuno concentrare queste funzioni in un solo impiegato retribuito, in luogo del quale esistevano precedentemente due persone indipendenti con un ufficio ereditario, le quali si controllavano reciprocamente. Nella memoria del 1857, *Parl. P., sess. II, n. 279, vol. IX, pag. 67-180*, Lord Monteagle parla della condizione difficile, che espone il singolo individuo al peso di tutto il potere esecutivo. Egli non dichiara il sistema del presente controllo generale " *deceptive and delusive* ", come il ministro delle Finanze, ma riconosce che vi esistevano gravi lacune. Nelle trattazioni è generalmente riconosciuto, che la " responsabilità ministeriale ", non può sostituire la mancanza di un solido controllo e d'una severa contabilità. Le autorità proposte al controllo desiderano una più efficace partecipazione del Parlamento (confr. *Index, v. Parliamentary Control* pag. 76). Si obietta invece, che questo duplice controllo, unitamente alla specializzazione attuale del bilancio, renderebbe importante e presso che impraticabile l'amministrazione finanziaria. Degna di nota è in ogni caso, in queste trattazioni, la chiarezza con cui viene esposto il sistema precedente. Le diverse proposte non sono però chiare in niun modo. Il ministero delle Finanze poteva porre di buon grado da parte, in questo luogo, il *Comptroller General* e il ricorso ai tribunali, ed assumere invece un controllo della " responsabile ", amministrazione ministeriale da parte del Parlamento, affidando tutto il controllo *ex post* alla Camera di revisione. Nella formazione successiva di questo rapporto sono fatte valere, in modo preponderante, le tendenze delle ultime pagine. (Vedi al § 101, pag. 827, 828).

(2) [29 e 30 Vitt., c. 39, in parte modificato a sua volta dal 38 e 39 id., c. 45, sez. 9].

(3) Sul *Department* degli *Exchequer Bills*, che, ne' suoi particolari tecnici, è estraneo alla nostra questione, confronta il *Public Money's Report, Index*, 49; sulla differenza tra i *Deficiency Bills*, i *ways and means Bills* e gli *Exchequer Bills*, pagine 38-48; sui *Consolidated fund warrants*, pag. 39.

IV. Quale successore dell'*Auditor* e del *Clerk of the Pells*, il **Controllore** era sinora anche *Custos* dei pesi e misure normali nel regno e costituiva insieme la suprema istanza per le controversie in argomento. Egli dirigeva l'ufficio di controllo dei pesi e misure del regno, i cui esemplari venivano conservati nelle Contee e nelle città, a cura di speciali impiegati e poscia venivano posti in uso, secondo lo statuto del 1835 (quinto e sesto anno del regno di Guglielmo IV, capo 63). Queste funzioni vennero attribuite di bel nuovo all'ufficio del commercio in forza dello statuto del 1878 (quarantunesimo e quarantaduesimo anno del regno di Vittoria, capo 49, § 33) (1).

§ 101.

C. I. c. L'ufficio di Revisione. " *Commissioners of Audit* „.

Il terzo controllo (*Mutual Check*) si trova nella chiusa trimestrale ed annuale dei conti, che i dipartimenti diversi e gli ufficii secondarii dovevano presentare una volta all'ufficio del tesoro, e nella revisione dei conti coi relativi allegati.

Nelle disposizioni dell'*Exchequer* c'era anche in origine una seria revisione delle contabilità come dovere d'ufficio degli antichi *Auditors of the Imprests*, le cui funzioni però non vennero estese a nuovi rami amministrativi ed a nuovi bisogni. Essi dovevano rivedere soltanto certi conti dello Stato e ricevevano in compenso percentuali determinati, grazie ai quali nel secolo XVIII vi erano impiegati che percepivano sino a 16.000 Ls. l'anno. Secondo lo Statuto del 1725 (dodicesimo anno del regno di Giorgio I, capo 32), dovevano esservi, per il miglior andamento della revisione, 5 *Commissioners for Auditing the Public Accounts*, con una posizione ufficiale indipendente ed a vita; però questa disposizione venne eseguita frammentariamente e in modo tutt'altro che serio. Le amministrazioni di partito non mostravano nessuna premura speciale, nè per la revisione dei loro proprii conti, nè per quelli delle amministrazioni precedenti. Le nuove disposizioni s'incrociavano cogli antichi ufficii; in generale la legge s'intendeva in guisa che la *Treasury* dovesse stabilire quali conti e in quale forma si dovessero assoggettare ad una revisione materiale. Anche lo statuto successivo del 1785 (venticinquesimo anno del regno di

(1) L'Amministrazione dei pesi e misure è posta sotto la direzione locale delle Corti trimestrali. Le funzioni dell'ufficio centrale furono in ogni tempo abbastanza insignificanti; l'unione con l'ufficio del *Comptroller General* fu storicamente casuale. Della presente unificazione dell'ordinamento dei pesi e misure sotto l'amministrazione centrale dell'ufficio commerciale si parla più sotto, nell'esposizione della polizia sull'industria, cap. V, § 109.

Giorgio III, capo 52), non ottenne alcun effetto. Nell'anno 1806 s'era venuti a questo, che 513.000.000 Ls. di conti dello Stato non erano stati sottoposti a revisione! Secondo gli statuti del 1799 e del 1806 (trentanovesimo anno del regno di Giorgio III, capo 83 e quarantaseesimo anno del medesimo, capo 141), al posto degli antichi diritti privati d'ufficio, doveva subentrare una nuova autorità, che venne ampliata completamente dopo le esigenze determinate dal *bill* di riforma.

I *Commissioners of Audit*, formatisi di tal modo e addetti all'esame effettivo dei conti dello Stato, secondo il loro ufficio (*appropriation*) indicato nel bilancio, ebbero da principio una determinata cerchia d'azione, essendo che per gli altri rami il loro controllo non apparve presumibilmente necessario. Sir James Graham, quale ministro della marina, aveva introdotto per il primo nell'Ammiragliato l'*Appropriation Check*, in forza dello statuto del 1832 (secondo e terzo anno del regno di Guglielmo IV, capo 40, § 30), con che l'Ammiragliato venne incaricato di presentare un conto annuale delle sue spese, "secondo i diversi titoli dell'atto di appropriazione", e di sottometerli all'Ufficio di revisione, per il confronto con gli allegati. Nell'anno 1846 questo procedimento venne esteso ai conti dell'esercito permanente, in forza dello statuto del nono e decimo anno del regno di Vittoria, capo 92; nel 1851 lo stesso procedimento venne esteso all'Amministrazione dei beni demaniali, forestali e delle gabelle; nel 1860 all'Amministrazione dei dazii, delle imposte interne e delle poste; infine a tutti gli altri *Miscellaneous Civil Services* colla legge del 1866 (1). L'Ufficio di revisione esamina ora anche i conti delle spese permanenti del fondo consolidato e tutti i conti delle entrate da versarsi al tesoro dello Stato.

La revisione materiale era affatto completa, ma soltanto quale controllo amministrativo del Ministero delle finanze. Come tale, essa rimane indipendente dal Ministero "responsabile", delle finanze e subordinata in modo rilevante ai regolamenti della *Treasury*, quantunque i membri del Collegio mantengano una posizione permanente, analoga a quella dei giudici supremi. Soltanto quale organo sussidiario dell'Amministrazione dello Stato, essa esamina i conti periodici, confrontandoli cogli allegati scritti. Tutte le persone, nelle cui mani sono depositati denari dello Stato, possono, in caso di bisogno, essere citati e venire sentiti dopo aver prestato giuramento. Su ogni bilancio viene presentata una relazione contabile (2) ai *Lords of the Treasury*. Quivi lo *Status* viene firmato dal cancelliere del tesoro e da due *Junior Lords* con la formula *declaratur die...* Il conto così controllato viene rimesso all'Ufficio di revisione, da esso al *Remembrancer*, da questo ritorna all'Ufficio di revisione, dove rimane defi-

(1) 29 e 30 Vitt., c. 39, sez. 22-33 e 38 e 39 id., c. 145, sez. 6.

(2) *Dr. and Cr. Statement*.

nitivamente. In base a queste operazioni, chi ha presentato il conto riceve una quietanza del conto finale, ovvero nota nei conti correnti — una dichiarazione a *pareggio* „ in forma di notifica.

Sino alla modificazione nell'anno 1866, l'ufficio si componeva di 4 membri ordinarii (*Commissioners*) compreso un presidente (*Chairman*), di un *Secretary*, 9 ispettori e circa 100 revisori contabili, (*examiners*). Tutto il personale fa parte del servizio permanente; ma il diritto di nomina e di licenziamento spetta alla *Treasury*, ad eccezione dei *Commissioners*, nominati come i giudici (1).

Di pari passo con questa revisione effettivamente armonica, si svolgeva una nuova forma di conti consuntivi per l'anno finanziario precedente; forma che ottenne gradatamente un ordinamento più completo, collegato ai titoli di spesa del bilancio economico dello Stato. Già, nel secolo XVIII, il Parlamento attribuiva un certo valore alla presentazione dei conti annuali, ma senza compiere una minuta disamina degli stessi. In forza delle leggi del 1802 e del 1816 (quarantaduesimo anno del regno di Giorgio III, capo 70, e cinquantesimo anno del medesimo, capo 98), l'obbligo della presentazione di questi conti venne sancito per legge. Esso venne esteso dallo Statuto del 1854 (diciassettesimo e diciottesimo anno del regno di Vitt., c. 94, pag. 2), ad una presentazione regolare di ampi e circostanziati *Finance Accounts*. Quindi innanzi questi circostanziati conti annuali diedero al Parlamento una completa idea delle entrate e delle spese, tanto delle permanenti, fondate sulla legge e sul fondo consolidato, quanto delle temporanee derivanti da concessioni parlamentari. Il conto principale forma, ora, 7 classi. Nel proemio si trova il bilancio di cassa dell'ultimo anno finanziario, comprese le entrate e le spese in corso, specialmente le operazioni di credito. Seguono poscia le sette categorie seguenti:

I. Entrate lorde dell'anno finanziario.

(1) Il bilancio dell'Ufficio di revisione fino al 1866 faceva parte degli *Estimates* annuali, *Civil Services*, Cl. II, n. 28. Gli stipendii dei 4 *Commissioners*, di 5100 Ls. complessive, erano assegnati sul fondo consolidato, secondo lo Statuto del quarantaseiesimo anno del Regno di Giorgio III, c. 141. Il personale rimanente constava di un *Secretary* a 800-1000 Ls., 9 *Inspectors* quali revisori della contabilità a 520-700 Ls., 34 *Senior Examiners* a 815-500 Ls., 69 *Junior Examiners* a 90-300 Ls., in tutto, 123 impiegati con 35.512 Ls. di spesa. — [Ora è unito al *Comptroller and Audits Office*]. — Delle autorità di questa specie tratta il *Report on Public Moneys* del 1856, *Index*, pag. 25-29, con molte considerazioni sull'utilità d'un Ufficio di revisione, con importanti osservazioni sulle relazioni dirette della Camera bassa con queste autorità, con dati precisi sulle difficoltà e sui difetti del sistema attuale. Sono specialmente d'una certa importanza le deposizioni del funzionario che presiedeva allora l'Ufficio di revisione, *Index*, 90-92, e la memoria dello stesso, *Parl. P.*, 1857, *sess.* 2, n. 279, pag. 58-61. La proposta del cancelliere del tesoro riuscì allora ad abolire gli ultimi avanzi dell'antico *Exchequer*, specialmente il *Comptroller General*, a limitare tutti i controlli finanziari all'attività suppletiva dell'Ufficio di revisione, a caricare d'ogni peso il conto che la *Treasury* deve presentare al Parlamento.

II. Spese complessive, secondo i tre titoli principali: debito pubblico, oneri permanenti a carico del fondo consolidato e concessioni parlamentari per il servizio dell'anno in corso.

III. Le entrate e le spese del fondo consolidato. — (Una diffusa appendice alle categorie I, II, III ci dà la differenza tra le spese stanziate nel bilancio e le effettive, nonché le spese di riscossione e di esercizio dei singoli rami di servizio).

IV. Specchio del debito consolidato.

V. Specchio del debito flottante.

VI. *Disposition of Grants*, specchio delle concessioni parlamentari, in quanto non vennero ancora spese alla fine dell'anno finanziario, nonché dei risparmi e degli assegni, che vennero riportati all'anno susseguente.

VII. Specchio dell'esportazione, importazione e del movimento complessivo del commercio e della navigazione (1).

[Negli ultimi anni si introdussero nei *Finance Accounts* alcuni mutamenti. Quello per l'anno 1891-92, che abbiamo sott'occhio (2), contiene all'entrata le 5 categorie seguenti:

1. In cassa, alla Banca d'Inghilterra e alla Banca d'Irlanda, al 1 aprile 1891 Ls. 6.370.897

2. Entrate diverse ricevute dallo scacchiere, divise in undici titoli (dogane, *excise*, bollo, fondiaria, fabbricati, *income tax*, poste, telegrafi, beni della Corona (demanio), interessi pel canale di Suez, entrate varie) in tutto Ls. 90.999.788

3. *Repayment of advances*, principalmente per acquisti di metallo greggio per coniare monete Ls. 862.817

4. Creazioni di debiti, *Exchequer bill*, *Treasury bills*, applicazione della legge sull'ammortamento del debito del 1889 (52 Vitt., c. 4), spese per la difesa dello Stato secondo la legge del 1888 (51 e 52 Vitt., c. 32), id. per la difesa navale secondo la legge del 1889 (52 Vitt., c. 8), ed altre spese analoghe: Ls. 59.290.243

5. Anticipazioni ricevute dalla Banca d'Inghilterra per coprire la deficienza del fondo consolidato (29 e 30 Vitt., c. 39) Ls. 7.400.000.

(1) I *Finance Accounts* formano oramai una parte principale degli Atti Parlamentari annuali col titolo: *The Finance Accounts I-VII, of the United Kingdom for the Financial Year*, presentati al Parlamento in conformità all'atto del quarantaduesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 70, s. 4; del cinquantaseesimo anno del Regno di Giorgio III, capo 98, s. 22 e del diciassettesimo e diciottesimo anno del Regno di Vittoria, capo 94, s. 2. A questo conto principale si collega l'*Account* di tutti i versamenti fatti alla Banca d'Inghilterra e di tutti i pagamenti id., per conto dello Stato. Inoltre, gli specchi delle entrate lorde e delle spese divise per trimestre e riassunte poi in tutto l'anno finanziario, come pure una lunga serie di resoconti speciali. Un'esposizione circostanziata del procedimento dei *Finance Accounts* è data dal *Public Money's Report* del 1856, *Index*, pag. 50, 51. Per la questione finanziaria e costituzionale si veda anche Cs681115, *Il bilancio dell'Impero Austriaco* (ted.) Vienna 1862, pag. 78-103.

(2) [*Parlam. P.*, 1892, vol. XLVIII, pag. 8-11].

[A queste entrate corrispondono le seguenti sette categorie di uscita.

1. Servizio del debito consolidato, compresa l'annualità del **prestito** per la difesa (52 Vitt., c. 8) di Ls. 1.428.571 e la spesa di **2.380.927** (1) per servizi sul fondo consolidato Ls. 29.009.499
2. Spese per altri servizi variabili (esercito, marina, servizi **civili**, finanze, poste, telegrafi, ecc.) Ls. 60.918.273
3. Uscita per pareggiare altre spese per l'esecuzione delle leggi **sulla** difesa coloniale e navale Ls. 1.800.000
4. Anticipazioni Ls. 883.026
5. Uscite per conversioni, ammortamenti, trasformazioni del **debito** pubblico Ls. 58.652.776
6. Rimborso di anticipazioni temporanee alla Banca d'Inghil-
terra Ls. 7.400.000
7. Rimanenza alle Banche d'Inghilterra e d'Irlanda al 31
marzo 1892 a formare il totale, pareggiato in entrata e uscita, con
164.918.743 Ls. Ls. 6.255.169].

Gli allegati danno un'idea complessiva delle operazioni finanziarie dell'anno precedente. Dai conti finanziari si rilevano altresì le effettive spese complessive per i singoli rami dell'amministrazione dello Stato, comprese le addizionali prelevate dal fondo consolidato.

Per quanto importanti fossero diventati gli affari dell'Ufficio di revisione, fino alla legge del 1866, essi formavano soltanto un terzo controllo amministrativo, un Ufficio di verifica del Ministero delle finanze. L'Ufficio di revisione agiva quale organo del ministro delle finanze, si occupava soltanto dei conti, che gli venivano rimessi e della questione se le spese fossero state fatte a tenore delle istituzioni e dei rescritti del Ministero delle finanze. Esso poteva servire anche quale autorità sussidiaria per la Commissione della Camera bassa incaricata di ricevere il conto principale dello Stato.

Una completa unificazione degli uffici e di tutta la revisione della contabilità secondo questo indirizzo seguì in forza dell'*Exchequer and Audit Act* del ventinovesimo e trentesimo anno del regno di Vittoria, capo 39, che aboliva 22 antichi Statuti parlamentari. Gli uffici del precedente *Comptroller General* e dei *Commissioners of Audit* come tali furono aboliti. In loro luogo subentrò un *Comptroller General and Auditor*, il quale riunisce in sé le facoltà dei due uffici precedenti, e sostituisce quindi anche il precedente collegio dell'Ufficio di revisione. Egli, del pari che il suo rappresentante, il vice-controllore generale, viene nominato a vita, con posizione guarentita dalle leggi, con lo sti-

(1) [Le spese pagate sul fondo consolidato sono le seguenti: lista civile 407.592; pensioni e annualità 347.329; assegni e stipendi 84.171; Giustizia 509.129; servizi diversi 115.705; contribuzione dello scacchiere per l'Irlanda (54 e 55 Vitt., c. 48, sez. 5) 40.000 Ls.; costruzione di caserme 325.000; per la zecca secondo la legge del 1871 400.000; per pensioni all'esercito indiano 150.000].

pendio e la pensione assegnati pure per legge sul fondo consolidato (art. 3, 4). Il Ministero delle finanze nomina gl'impiegati dell'ufficio; però il Controllore generale esercita il potere disciplinare su di essi e da lui dipendono le promozioni dei funzionari inferiori ed il loro licenziamento dal servizio (art. 8, 9); egli ha pure il diritto di emanare regolamenti per l'andamento degli affari negli uffici, salvo conferma della *Treasury*. Tutte le entrate dello Stato, anche gli onorarii e i diritti diversi (salvo piccole eccezioni determinate dalla legge) debbono quindi innanzi esser versate, secondo il loro reddito lordo, allo Scacchiere, cioè al suo conto presso la Banca d'Inghilterra, dove costiscono altrettanti fondi speciali (art. 11). Il sistema degli ordini reali per i pagamenti è bensì mantenuto, ma questi ordini non sono più diretti al controllore generale, bensì al Ministero delle finanze (art. 14, 15), e i controlli sono esercitati colla firma del Controllore generale sulle note di pagamento inviate alla Banca, conseguendosi così una notevole semplificazione nell'andamento degli affari. Il Ministero delle finanze ha sempre facoltà di determinare quali conti debbano soggiacere a queste norme come *Public Accounts* (art. 18).

Nella seconda parte, la legge regola un sistema di *appropriation accounts*, che si devono poi presentare al Parlamento per esservi sottoposti ad una revisione materiale da parte della Commissione di contabilità della Camera dei Comuni, di fronte alla quale la Commissione di revisione funziona come autorità subordinata del Parlamento per conseguire un controllo veramente efficace (1).

(1) Si veda oltre, al § 103. — Da quest'epoca in poi il bilancio dei pubblici funzionari viene aggiunto in forma mutabile alle spese per i servizi civili, dove costituisce la Cl. II, n. 14, *Exchequer and Audit Department*. Il controllore generale non figura più nel bilancio presentato al Parlamento. L'attuale *Comptroller and Auditor General* ha 2000 Ls. ed il suo *Assistant* ne ha 1500; questi stipendi sono pagati sul fondo consolidato. Il bilancio comprende ora soltanto sette ispettori, o *principal Clerks* a 775-900 Ls., nella posizione dei *Decernenten* della Corte dei Conti tedesca (*Oberrechnungskammer*), 108 esaminatori a 80-400 Ls., in posizione uguale a quella dei revisori dei conti in Prussia, in tutto 195 impiegati, con una spesa di 46.878 Ls. Vi si connette, per la revisione dei conti della Cancelleria, una sezione speciale, con un *principal Clerk* e 35 impiegati, conforme allo Statuto del 1872 (35 e 36 di Vittoria, cap. 44, art. 20). Il Ministero delle Finanze ha finalmente potuto attuare le idee che proseguiva da molti anni. Gli antichi funzionari del controllo si sono ritirati, dichiarando che essi ritenevano le nuove istituzioni insufficienti a fronte degli antichi e più seri controlli. Colui che aveva sino allora esercitato l'ufficio di controllore generale aveva già rinunciato alla sua carica un anno prima, ma vi era stato mantenuto interinalmente colla legge 28 e 29 Vitt., c. 93, che riguarda la riunione degli uffici di controllore generale e di presidente della Commissione di revisione in una sola persona. — Per l'importanza ed il valore del nuovo mutamento vedi Todd, *Il Governo Parlamentare in Inghilterra*, trad. it., pag. 506, 508, che in sostanza condivide le idee del Ministro delle Finanze. Il signor Anderson, che come *principal Clerk* aveva da molto tempo difese queste novità dal punto di vista della *Treasury*, venne poi nominato vice-presidente di quell'ufficio. La questione essenziale rimane sempre questa: che collocando fra il Ministero e la Camera

§ 102.

C. II. I controlli giuridici dell'Amministrazione finanziaria.

Il sistema dei controlli giuridici (1) trova il suo pieno sviluppo in materia di amministrazione delle finanze soprattutto per effetto del principio generale della responsabilità civile e penale dei pubblici funzionari in caso di eccessi o di abusi di potere. Però la molteplicità dei controlli giuridici dell'Amministrazione appare in questa materia particolarmente evidente, mentre ciascun dipartimento finanziario viene retto in modo speciale, secondo le proprie esigenze e con particolari controlli giuridici. Per queste ragioni abbiamo già esposti, parlando dei singoli gruppi del diritto amministrativo della finanza, i vari punti di vista secondo i quali sono esercitati i controlli giuridici che qui sarà sufficiente riassumere.

1) Nell'Amministrazione demaniale e forestale il punto essenziale riguarda la necessità di mettere i privati, anche di fronte allo Stato, nelle stesse condizioni d'eguaglianza in tutte le questioni relative al possesso ed ai diritti reali. Questo postulato, che è stato raggiunto in Germania accogliendo dal diritto romano l'*jus fisci* e le *actiones fisci et adversus fiscum*, in Inghilterra era stato condotto ad effetto meno compiutamente, perchè il diritto pubblico inglese non ha mai ammessi i "ricorsi contro il Re", ma semplicemente concedeva la facoltà di speciali petizioni per conseguire determinati diritti. Il nuovo aspetto della *petition of right* (2) ha però ammesso, salvo alcune riserve, il ricorso contro il fisco in termini poco diversi da quelli del diritto pubblico tedesco. Essenzialmente, secondo questo punto di vista, è ora ammesso anche il ricorso contro l'Amministrazione dello Stato in materia di contratti di vendita, d'affitto o d'altri atti somiglianti. Anche gli antichi diritti preventivi esercitati in caso di fallimento

dei Comuni un corpo collegiale, come la Commissione di revisione in Germania ed in Francia, si raggiunge una maggior garanzia che con due soli impiegati. Il potere disciplinare del Controllore generale sul personale d'ufficio e la determinazione dell'organico di questo personale con ordinanze ministeriali non possono compensare l'autorità di un corpo collegiale nè equipararne le guarentigie. A chi è fuori dell'Amministrazione, il mutamento fa l'impressione che Ministero e Parlamento si siano trovati d'accordo per semplificare l'andamento degli affari a spese dell'efficacia del controllo e la pubblica opinione, come al solito, non sappia nè possa comprendere di quale importante interesse dello Stato si tratti in questi controlli.

(1) Vedi quanto si è detto anche nella Parte generale al § 36.

(2) V. al § 42, II, in principio.

come altre " pretese della Corona „ sono stati considerevolmente attenuati (1).

2) Nell'Amministrazione delle dogane, dell'*excise*, della tassa sul bollo e nell'Amministrazione delle poste è necessaria una efficace tutela dei cittadini contro la interpretazione e l'applicazione arbitraria delle leggi finanziarie e penali. Questa protezione è abbastanza assicurata coll'affidare all'autorità giudiziaria civile o penale l'interpretazione di tutte le leggi finanziarie secondo le forme della procedura ordinaria o sommaria. Nel concetto inglese, le diverse figure della procedura — trattisi di azione civile, di querela penale o di procedura sommaria in materia di contravvenzioni — davanti ai tribunali, alle corti di circuito od ai giudici di pace — in forma di ricorso o di querela nella procedura per *rescritto* — sono considerate come mezzi rivolti a conseguire lo scopo. La giurisdizione dei giudici di pace e il processo penale sommario sono preferiti per l'unico scopo di risparmiare spesa e tempo nelle controversie di minore importanza. Dove si tratta di questioni più gravi coll'Amministrazione delle dogane o delle imposte dirette è sempre rispettata la competenza dei tribunali e nelle questioni più importanti si ricorre anche ad un giudizio di grado superiore. L'azione civile, il *Writ of certiorari* o la sentenza sopra uno *status causae* presentata ai giudici si considerano anche dall'autorità giudiziaria come forme rivolte ad uno scopo, mentre la natura della contesa giuridico-amministrativa rimane sempre la medesima. È degno di nota ed intimamente connesso all'alta posizione dell'ufficio dei giudici di pace inglesi, che s'è potuto attribuire loro anche una parte del giudizio disciplinare e del potere ispettivo colle forme di un procedimento penale per *misconduct* degli impiegati esecutivi delle dogane, delle tasse e delle poste (2).

3) Anche in materia d'imposte dirette, quando non sia necessario di evitare gli arbitrii dell'estimo, trova la sua applicazione anzi tutto il sistema sopra esposto dei controlli giuridici. Vi si aggiunge però una particolare guarentigia giuridica contro qualsiasi estimo arbitrario degli immediati impiegati dello Stato del genere di quelle che il diritto inglese ha energicamente difese da parecchi secoli. Questa materia si connette all'autonomia locale (3), perchè il compito delle stime viene

(1) Sui controlli giuridici nell'Amministrazione del demanio e delle foreste si veda il § 82. — Sui ricorsi contro l'Amministrazione dello Stato in caso di contratti di vendita, fitto ecc. si ritornerà più avanti, al § 108, parlando dei controlli Parlamentari.

(2) Sui controlli giuridici dell'Amministrazione delle dogane vedi sopra al § 83; per l'*Excise* ed il bollo al § 86; per l'Amministrazione delle poste al § 87. — Nell'interesse del pubblico, oltre a questi mezzi giuridici, sono facilmente concessi ricorsi amministrativi alla Direzione generale delle imposte dirette, alla Direzione generale delle dogane, alla Direzione generale delle poste ed al Ministero delle Finanze per temperare la severità della legislazione finanziaria; cosicchè i contribuenti hanno la scelta fra l'uno o l'altro mezzo.

(3) Vedi al § 98 a.

affidato dalla legge a funzionari comunali, e la decisione definitiva dei reclami in materia di imposte contro il complesso delle stime è di regola affidata alle commissioni di circolo, mentre la decisione di tutte le questioni relative alle controversie giuridiche spetta, anche in questa materia, ai tribunali ordinarii (1).

4) Anche in materia di imposte comunali, le quali in Inghilterra si fondano principalmente su stime arbitrarie del reddito della proprietà fondiaria, è ammesso il sistema delle stime da parte degli impiegati comunali, sotto il controllo dei giudici di pace e salva la decisione dei reclami nelle sedute speciali o trimestrali dei giudici di pace, riservato sempre ai tribunali il giudizio intorno alle controversie giuridiche (2).

In questa materia non si trova alcuna lacuna sino a che si tratta della protezione giuridica del contribuente contro gli eccessi e gli abusi dell'esecuzione fiscale.

In materia di Amministrazione finanziaria si deve aggiungere però una seconda serie di controlli giuridici, rivolti a tutelare il diritto e gli interessi della comunità. Questi controlli si fondano sulla considerazione giuridica, che la maggior parte dei mezzi che oggi si richiedono per la vita dello Stato sono tratti dai redditi della società, i cui diritti ed interessi debbono esser guarentiti mercè la rappresentanza loro in Parlamento. Siccome però il Parlamento non è in grado di vigilare sull'ordinamento giuridico dell'Amministrazione finanziaria nelle sue singole parti, così, da questo punto di vista, si aggiungono alcuni altri controlli speciali per assicurare la costituzionalità dell'Amministrazione delle dogane, delle tasse e dei monopoli, che si applicano nell'azione quotidiana dei funzionari, lasciando al Parlamento una specie di sorveglianza complementare, la sola alla quale è adatto secondo il modo della sua composizione.

Questi controlli generali sulla legalità delle spese pubbliche debbono esser nuovamente considerati sotto molteplici aspetti:

1° *Rispetto alla posizione giuridica del Controllore generale.* Questo controllo non garantisce affatto l'impiego conforme alla legge del denaro pubblico nei singoli casi; costituisce però un impedimento ad assegni di pagamento illegali per parte del Ministero delle finanze imperocchè il Controllore, in conformità del suo giuramento, deve sempre ricusare ad essi la propria approvazione. In caso di somiglianti rifiuti, spetta alla Corte suprema decidere la controversia che

(1) Sui controlli giuridici dell'imposta fondiaria vedi al § 84, per i fabbricati al § 86, per la tassa sull'entrata al § 85. — Per la categoria *d*, che comprende le imposte a stima arbitraria, sono consentiti i vari controlli giuridici dei quali il contribuente ha la scelta.

(2) Per i controlli giuridici sulle imposte comunali vedi sopra al § 88 e GNEIST, *La constitution communale*, trad. fr., vol. II, Parte II, capo II, § 7. — A maggiore garanzia dei contribuenti, anche in questa materia è accordato a scelta un ricorso amministrativo all'autorità centrale.

ne deriva fra il Ministero delle finanze ed il controllore generale. Anche in questo la costituzione inglese evita però di chiamare in giudizio i funzionari amministrativi. Se il Controllore generale rifiuta di firmare un ordine del Ministero delle finanze perchè dubita della sua costituzionalità o della sua legalità, il Ministero delle finanze chiede al potere giudiziario un ordine coattivo, che viene esaminato e deciso con una sentenza, secondo le forme ordinarie del *writ of mandamus* (1).

2° La responsabilità personale dei funzionari dello Stato giova anche come controllo generale della legalità dell'Amministrazione. imperocchè essi possono venir citati a rispondere in via penale col mezzo dell'azione popolare. Nei singoli casi è consentita anche un'azione civile ai tribunali per chiunque intenda promuoverla (2).

3° A guisa di complemento si aggiunge la inserzione di speciali *sanzioni penali* dovunque se ne manifesti in pratica il bisogno. od anche per l'unico scopo di intimidire e mantenere sulla retta via i pubblici funzionari. A questo modo nelle antiche leggi "il concedere denari alla Corona o ad un'Amministrazione dello Stato per scopi pubblici senza la sanzione del Parlamento", è considerato appunto come *misdeemeanour*. La carta della Banca d'Inghilterra contiene una

(1) È naturale, che la conseguenza del rifiuto sia questa di regola: che hanno luogo nuove trattative fra il Ministero delle Finanze ed il Controllore generale. alle quali segue generalmente un accordo. In ben rari casi si portò la questione davanti ai tribunali. Se un ministro cercasse di violare la legge, egli non potrebbe però andare molto lontano. Per attenuare ad ogni modo questi conflitti la legge del 1866 ha semplificata notevolmente la procedura, riunendo l'ufficio di Controllore generale e quello di presidente della Commissione di revisione, come abbiamo sempre notato. In base alle concessioni della Camera dei Comuni si pubblicano una o più ordinanze reali, che autorizzano la Tesoreria ad usare i mezzi così concessi in conformità alle deliberazioni del Parlamento ed a quanto è contenuto nell'*Atto di appropriazione*. Questi *Orders* non sono però più inviati, come innanzi, per la loro esecuzione al Controllore generale, bensì direttamente al Ministero delle Finanze, al quale sono ora concesse direttamente per legge *le vie e i mezzi*. Il Ministro delle Finanze si rivolge perciò al Controllore generale per un credito complessivo sino alla somma dello stanziamento; di guisa che spetta a questi in tal caso vigilare perchè non sia oltrepassato presso la Banca d'Inghilterra il credito relativo. Ma entro i limiti di questo credito, il Ministero delle Finanze dispone delle somme con note di pagamento in conto del *Paymaster General*, a favore dei singoli dipartimenti. La Banca deve immediatamente dar notizia di tutti i pagamenti alla Commissione di revisione. — Vedi Tonn, *Il Gov. Parlam.*, trad. ital. sull'applicazione del sistema di revisione in fondi pubblici e sulla natura e l'azione della revisione sul modo di appropriazione, pag. 538-545. — È ancora controverso se con questo sistema si conseguano le stesse garanzie che si raggiungevano coll'antico sistema.

(2) La responsabilità penale dei pubblici funzionari è limitata in ogni caso alle violazioni premeditate del loro dovere o alle malversazioni; la loro responsabilità civile può estendersi a tutte le violazioni di competenza che non siano autorizzate dalle leggi o dal bilancio. Si vedrà più tardi in qual guisa, in seguito all'accentramento delle note di pagamento, questa responsabilità dei funzionari inferiori sia in pratica lettera morta.

clausola, che vieta rigorosamente qualsiasi rapporto di denaro fra la Banca ed il Ministero delle finanze il quale non abbia ottenuto espressamente l'anticipata approvazione del Parlamento. Anzi il Parlamento ha di quando in quando aggiunto, alle clausole di assegnazione, speciali sanzioni penali contro gl'impiegati dello Scacchiere ed altri per il caso in cui i fondi stanziati venissero impiegati a scopi diversi. La soppressione della clausola che determina la destinazione dei singoli fondi è considerata come un reato e può dar luogo ad un'accusa parlamentare dei ministri (1). La legge del 1866 sullo Scacchiere e sulla controlleria vietò finalmente al Ministero delle finanze ed a tutte le autorità subordinate " qualsiasi pagamento di una spesa che non sia stata sanzionata da una legge sul fondo consolidato o da un voto della Camera dei Comuni ", (2).

§ 103.

C. III. I Controlli parlamentari dell'Amministrazione finanziaria.

Se i controlli amministrativi ed i controlli giuridici sono accuratamente determinati in questa materia, ancora più copiosi e minuti sono i controlli parlamentari. Questi si fondano in parte, tuttodì, su reminiscenze delle antiche condizioni politiche nelle quali " le concessioni di sussidi ", del Parlamento si chiedevano in forma di preghiera, come doni volontari. Si fondano però anche sulla verità oggi ancora intera, che il peso delle imposte rappresenta il maggior onere generale che lo Stato chiede alla società per i propri servigi; il che è anche più evidente in un paese, che non riesci mai ad acconciarsi all'obbligo del servizio militare. Questa grande estensione vale altresì per i controlli speciali già in uso come in più larga misura per i controlli generali che il Parlamento esercita coll'approvazione dei bilanci dello Stato.

1) I controlli speciali, esercitati prendendo conoscenza dell'andamento dell'amministrazione col mezzo di risoluzioni, petizioni, proposte, indirizzi ecc. anche nelle monarchie consultive, a Ordini o Stati, della Germania, costituivano una parte normale dei *gravamina* presentati a queste assemblee. Nella moderna Amministrazione, il Parlamento ha un diritto estesissimo di conoscerne l'andamento col mezzo di relazioni annuali, nelle quali se ne descrivono le singole parti.

(1) HATSELL, *Precedents*, pag. 206; TODD, op. cit., pag. 510 e seguenti.

(2) *Exchequer and Audit Departments Act* 29 e 30 Vittoria, capo 39. — Come ultima guarentigia giuridica complementare vuol essere ricordato anche il diritto della Camera dei Comuni di mettere i ministri in istato d'accusa, il quale però non può esser considerato alla stregua di un controllo sulle spese.

Queste relazioni, prescritte per legge, durante l'ultima generazione vennero estese a tutti gli uffici che presiedono all'entrata, del pari che a tutti gli organi della spesa della pubblica finanza, e formano una parte essenziale dei documenti parlamentari pubblicati tutti gli anni. Un'ulteriore estensione venne determinata altresì dalle riforme del 1854, secondo le quali le spese di amministrazione e quelle di esercizio del *Revenue Departments* non sono più anticipatamente detratte dall'entrata, ma vengono sottoposte al Parlamento come tutti gli altri servizi civili perchè ne sia approvata annualmente la cifra. Nei nuovi atti parlamentari si trova con maggior frequenza la clausola per cui le ordinanze del Re, emanate per l'applicazione delle leggi e dei regolamenti delle Amministrazioni centrali, debbono esser presentate, come supplemento alle relazioni annuali, alle due Camere del Parlamento (1).

2) Il controllo generale esercitato colla concessione annuale delle imposte e coll'approvazione dei bilanci della spesa forma ora di gran lunga il più importante e minuto controllo che la Camera dei Comuni è chiamata ad esercitare dal punto di vista degli interessi economici della società. La Camera dei Comuni ha considerato sin dalla sua origine questo diritto come il centro di gravità della sua missione politica e della sua influenza. Sin dalla rivoluzione del 1688, pur mantenendo le antiche designazioni e le forme sino allora usate, l'importanza di questo " diritto di concedere i sussidi " si è essenzialmente trasformata.

Sotto le dinastie precedenti, il centro di gravità del potere politico della Camera dei Comuni si trovava nel suo pieno diritto di concedere o ricusare le aggiunte straordinarie all'*Ordinary Revenue* della Corona che le venivano periodicamente richieste: al contrario non spettava al Parlamento alcun controllo costituzionale sul modo in cui le entrate concesse allo Stato venivano impiegate per le spese del medesimo.

Nel corso del secolo XVIII vennero anzi tutto trasformati gli antichi sussidi volontari in imposte permanenti e durevoli determinate per legge. Non sono più i "*Beden*", (*precaria*), le concessioni volontarie, bensì ritraggono forza dalla legge e vengono pagate al fondo consolidato, sottentrato all'*Ordinary Revenue* della Corona. Soltanto nel secolo XIX si videro di nuovo accolte nei bilanci imposte e dazi temporanei, la cui rinnovazione annuale dipende dal libero assenso della Camera dei Comuni.

(1) L'Amministrazione del Demanio, quella delle costruzioni pubbliche, delle dogane, delle tasse interne, degli uffici della posta, dei telegrafi e della moneta presentano i loro voluminosi rapporti per mezzo delle autorità soprannominate ai quali si aggiungono le numerose notizie speciali, che vengono loro aggiunte per deliberazione del Parlamento o richieste dai singoli membri del medesimo. A questi si aggiungono le relazioni del Controlore generale, della Commissione di revisione, dell'Amministrazione del Debito Pubblico, della Banca d'Inghilterra, ecc. ecc.

D'altra parte, anche le spese dello Stato rimasero in parte immutate nell'antica forma, quasi capitoli del bilancio domestico della Corona (come gli stipendi dei giudici di antica istituzione, quelli degli inviati diplomatici ecc.) ovvero furono stanziati per legge sul fondo consolidato (come gl'interessi del debito pubblico, gli stipendi per i giudici di nuova istituzione ecc.) — in ambedue i casi indipendenti dal voto annuale del Parlamento. Però sin dal 1688 la Camera dei Comuni comprese le spese per l'esercito e per la marina da guerra fra quelle che dipendono dal libero assenso del Parlamento; le nuove spese continuamente crescenti dell'Amministrazione civile rimasero successivamente assegnate al fondo medesimo. Di conseguenza si venne affermando un'influenza crescente e sempre più estesa del Parlamento sulle spese dello Stato, per le quali si dovevano di anno in anno procurare entrate sempre maggiori. Nel 1680 venne pure introdotta per la prima volta la così detta "clausola di appropriazione", che noi diremmo assegnazione dei singoli fondi votati a scopi speciali. Nel corso del secolo XVIII prevalse sempre più il costume di suddividere queste spese variabili non fissate per legge in un certo numero di rubriche (*votes*) o capitoli, vietando che queste somme fossero impiegate altrimenti che per gli scopi designati dal voto medesimo. Queste clausole limitative vennero a poco a poco aumentando e facendosi sempre più severe, tanto che durante l'ultima generazione aumentarono a circa 170-200 i *votes* annuali, sulla cui cifra il Gabinetto suole intendersi col Parlamento.

In queste condizioni notevolmente mutate, l'accordo intorno alle spese acquistò il sopravvento, e passò in seconda linea la questione dell'accordo intorno ai mezzi per provvedere alle medesime. Infatti vi si provvede anzi tutto col fondo consolidato, il quale, come cassa generale permanente dello Stato, dopo il pagamento delle partite messe per legge a suo carico, lascia ancora un margine per le spese dell'esercito, della marina e dell'Amministrazione civile. A questa parte disponibile delle entrate dello Stato si connettono ora, sotto il nome di vie e mezzi (*ways and means*):

a) il consenso del Parlamento a che il residuo del fondo consolidato possa essere destinato a speciali capitoli già approvati delle spese pubbliche;

b) una risoluzione del Parlamento sulle nuove imposte doganali o sulle altre imposte annuali, come pure sui mezzi straordinari di entrata coi quali coprire il disavanzo annuale che ne risultasse, in quanto le somme stanziati sul fondo consolidato non fossero sufficienti (1).

(1) La procedura parlamentare nella discussione dei bilanci dello Stato e delle singole leggi di finanza è esposta in tutti i manuali relativi. Per le singolarità della pratica vedi: HATSELL, *Precedents*, 1820, vol. III; per una esposizione più sintetica vedi ERSKINE MAY, *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlam.*

Queste due risoluzioni tengono ora il luogo delle antiche concessioni dei sussidi. Però si sono mantenute intatte le antiche forme colle quali i sussidi medesimi venivano deliberati ed è persino rimasta la parola *grant*, che designava questa funzione del Parlamento.

Solo dopochè lo Stato inglese, in seguito alla "Dichiarazione dei diritti", del 1688, è diventato sempre più un *Governo secondo legge*. la condizione giuridica di queste relazioni si è venuta tacitamente mutando. La Camera dei Comuni, nelle sue risoluzioni sopra le concessioni di spese, è vincolata alla costituzione ed alla legge amministrativa dello Stato nel modo stesso in cui lo è la Corona nell'esercizio del suo potere d'ordinanza ed i ministri nei loro regolamenti. Le risoluzioni finanziarie della Camera dei Comuni che fossero in contraddizione con queste leggi, rimangono perciò prive di effetto giuridico nello stesso modo come i decreti ed i regolamenti del potere esecutivo, che si trovassero in opposizione colle leggi. La parola concedere (*grant*) significa perciò, secondo i vigenti principi del diritto amministrativo, una decisione *intra legem* (che ha una grande importanza specialmente per determinare la responsabilità dei ministri come coscienza della correttezza giuridica e della giusta misura di una determinata spesa dello Stato), ma non è quasi più un libero dono dipendente dal buon volere del Parlamento come i sussidi medioevali.

Secondo queste modificazioni dei principi giuridici, il controllo del Parlamento sul bilancio si esercita nel modo seguente:

I. colla votazione annuale del bilancio della spesa;

II. coll'approvazione delle leggi di finanza necessarie per far fronte alle spese medesime;

III. Coll'approvazione dei conti consuntivi, che hanno ora presa la forma di un' *Appropriation Audit*, col concorso della Commissione di revisione.

IV. Coll'approvazione dei fondi complementari necessari e delle relative leggi di Tesoreria.

I. L'approvazione annuale delle spese pubbliche variabili (cioè delle spese che non sono stanziare per legge sul fondo consolidato) ha ora il carattere di un accordo, che si rinnova tutti gli anni, tra il Ministero ed il Parlamento sulla legalità e sull'opportunità dei bilanci dell'esercito, della marina militare e della maggior parte dei servizi civili presentati dall'ufficio del Tesoro i quali (nel 1880-81) sono divisi in quattro gruppi:

A) il bilancio della guerra che si divide in 25 capitoli;

B) il bilancio della marina diviso in 17 capitoli;

inglese, lib. II, c. 21, trad. it.: vedi pure Cox, *Institutions*, pag. 177-202. L'esposizione più chiara e comprensiva è la memoria presentata dal Cancelliere del Tesoro nell'aprile 1857 (vedi § 100, nota). Per l'esposizione giuridica del sistema l'opera principale è quella di HATSELL, *Precedents*, III.

C) il bilancio dei servizi civili diversi, diviso in VII parti e 143 capitoli;

D) il bilancio dell'entrata in 5 capitoli (1).

Così il bilancio della spesa durante l'ultima generazione si è venuto frazionando in 170-200 *votes* (*Titel*) o capitoli speciali, che costituiscono ancora stanziamenti molto sommari, e col mezzo della così detta "clausola di appropriazione", sono limitati agli scopi per i quali vengono assegnati.

La ragione della limitazione di ciascun titolo di spesa riesce evidente per ciò, che i singoli dipartimenti secondari e le sezioni speciali dell'Amministrazione debbono essere amministrati da un capo responsabile, secondo le sue proprie idee; e così le spese per il personale, le spese reali e diverse e le straordinarie che si prevedono necessarie per l'Amministrazione medesima sono comprese in un unico voto. Dopochè, durante l'ultima generazione seguì una vasta trasformazione delle grandi amministrazioni dello Stato, si può dire cessata anche la tendenza di procedere ad una ulteriore specializzazione dei singoli capitoli della spesa. Il Parlamento deve occuparsi di troppi altri affari più importanti e non ha potuto perciò ulteriormente suddividere le questioni connesse all'approvazione del bilancio (2).

L'importanza giuridica dell'approvazione della spesa non è definita esplicitamente nelle esposizioni del diritto inglese. Anche nei celebri *precedenti* di Hatsell si trova soltanto un rinvio generico al principio fondamentale della responsabilità giuridica dei ministri ed

(1) [Si veda pel bilancio del 1892-93 quanto si è detto a pag. 782 e seg. — In Francia e sul continente prevalse, invece, il principio della specialità per capitoli, come freno agli arbitrii del potere esecutivo nella spesa, dopo lunghe lotte contro Governi per i quali il voto dei bilanci era un limite vano, senza alcuna garanzia. Il bilancio italiano ha capitoli dieci volte più numerosi dell'inglese. — V. GNEIST, *Gesetz und Budget, constitutionelle Streitfragen*. Berlin 1879; SEIDLER G., *Budget und Budgetrecht in Staatshaushalte der constitutionellen Monarchie*. Wien 1885; A. MAJORANA, *Teoria costituzionale delle entrate e delle spese dello Stato*. Roma 1886; PLANK O., *Das Budgetrecht der belgischen Verfassung*. München 1889; Czörnig, *Darstellung der Einrichtungen über Budget, Staatsrechnung und Controle*, Wien, 1886; ARCOLIO, *Il bilancio dello Stato e il Sindacato Parlamentare*. Napoli, 1880, ecc.].

(2) È evidente, che la specializzazione dei titoli delle singole spese ha un limite al quale cessa la possibilità di una buona Amministrazione dello Stato, perchè l'Amministrazione non dipenderebbe più dal Ministero, ma dall'Assemblea, che vota la spesa. Il controllore diventerebbe agente. Il punto decisivo si trova allora nella considerazione che emana dalla consuetudine dell'autogoverno per cui i controlli giudiziari e parlamentari dell'Amministrazione, che vanno oltre la loro misura, si neutralizzano reciprocamente. Questa condizione di cose è meno favorevole in Germania. Per un concorso di molteplici circostanze, la rappresentanza nazionale tedesca, come quella della Prussia, hanno adottato il sistema di ripartire la spesa del bilancio in parecchie migliaia di capitoli, di fronte ai quali le discussioni parlamentari sembrano non di rado piuttosto quelle di un Consiglio comunale che di un'Assemblea parlamentare.

una serie di norme parlamentari e di sentenze giudiziarie nelle quali non è facile, per quanto non impossibile, ravvisare una concatenazione giuridica.

L'importanza giuridica di queste norme relative alla spesa sta in ciò, che esse costituiscono norme direttive (*directory*) per l'esercizio della funzione amministrativa nel medesimo senso in cui i *warrants* reali e le ordinanze generali della Corona davano già da antico tempo somiglianti disposizioni sui mezzi finanziari, molto tempo prima di quello in cui venisse richiesto per la pubblicazione di questi ordini generali il consenso del Parlamento. Il carattere di questi ordini direttivi conformi al diritto amministrativo inglese è solo relativamente obbligatorio, inquantochè debbono essere seguiti rigorosamente nelle circostanze ordinarie, mentre, dove queste mutino, possono essere modificati secondo detta il buon senso, purchè sempre in modo corrispondente allo scopo. Si possono considerare come ordini amministrativi relativi e condizionati; e se sono numerosi soprattutto nell'applicazione delle leggi amministrative di polizia (1), anche nella amministrazione finanziaria presentano una notevole importanza.

Queste norme direttive non sono necessarie in modo assoluto: anzi in numerosi casi i funzionari dello Stato, in ogni tempo ed in ogni luogo, sono in grado di adempiere ai doveri d'ufficio prescritti loro per legge e di impiegare i mezzi finanziari senza un precedente assegno di denaro. Ma il funzionario ha in questo caso il dovere di constatare e dimostrare la legalità e la giusta misura della somma impiegata. Qualora, in seguito al passaggio della Corona, ad un bisogno di guerra o per altri motivi quest'assegnazione dei mezzi finanziari in un bilancio non fosse sufficiente, tutte le autorità dello Stato dovrebbero compiere i loro doveri d'ufficio secondo le leggi, i decreti e le altre istruzioni coi mezzi che sono loro forniti.

Il decreto reale, che assegna a ciascun dipartimento le somme necessarie alla sua azione, dispensa gli impiegati da questa ricerca. Tuttavia queste assegnazioni di denaro non danno loro pieni poteri indipendenti, quasi di diritto privato; l'impiego del danaro rimane piuttosto una parte integrante del compimento delle funzioni attribuite loro per legge, un mezzo per raggiungere i fini di ciascuna Amministrazione, nel che il funzionario deve seguire anzi tutto la legge, poi le ordinanze, infine i regolamenti (2).

La stessa importanza che ha ciascun ordine della Corona per l'impiego del denaro destinato al compimento di ciascuna funzione, ha

(1) Vedi sopra § 34, II, 1 e 2.

(2) Da questa secondaria natura loro di mezzi rivolti ad uno scopo e dalla essenza delle norme direttive deriva la conseguenza che l'impiegato deve spendere meno di quanto è stanziato in bilancio, se questa somma è sufficiente al compimento dei suoi doveri amministrativi. Egli deve al contrario spendere anche di più, se per compiere gli uffici a lui affidati, per mantenere l'ordinamento giu-

L'ordine generale del Re col mezzo del quale, sin dal periodo dei Tudor, vennero approvate le istruzioni generali per le spese stanziato nel bilancio dello Stato.

Il bilancio dello Stato non muta la sua natura per ciò che l'ordine generale della Corona viene emanato in seguito ad un accordo col Parlamento e colla sua approvazione. Ciò appare anche esteriormente, imperocchè sin dal 1688 l'ordinanza reale che ratifica il bilancio dello Stato viene emanata ora col concorso del Parlamento, ora senza, e solo a poco a poco questo concorso diventò norma costituzionale. Il dovere dei funzionari era in ambedue i casi il medesimo e la legge rimaneva l'unica norma della loro condotta. Il voto del Parlamento ha una grande importanza giuridica, inquantochè esso viene a riconoscere la legalità e la giusta misura delle somme stanziato, francando così i ministri responsabili della Corona da un eventuale accusa per avere impiegate le entrate dello Stato in modo contrario alla legge, di cui sarebbero stati responsabili personalmente in seguito all'accenramento delle spese pubbliche (1). " Concedere, una spesa significa adunque riconoscere che essa è conforme alle leggi e giusta nella misura, non già, come nelle concessioni dei sussidi medioevali " accordare volontariamente, i mezzi di vivere allo Stato.

In queste relazioni fra la legge, l'ordinanza ed il regolamento si svolgono le consuetudini del Parlamento inglese e secondo le autorevoli conclusioni di Hatsell ne derivano le seguenti norme fondamentali (2).

1) Poichè la cosiddetta concessione delle spese comprende soltanto l'approvazione degli ordini generali della Corona relativi all'uso dei mezzi dello Stato, si venne affermando il principio per cui l'iniziativa in materia di spese spetta esclusivamente al Ministero che

ridico dello Stato, per le Corti di giustizia, per la cattura dei delinquenti, per assegni finanziari o per ordinamenti militari conformi alle leggi ecc., è necessario spendere di più. Il funzionario incorrerebbe in una seria responsabilità se, dove gli ordinamenti legali dello Stato richiedessero la necessità di una maggiore spesa, egli a questa non provvedesse: soltanto gli incombe in questo caso l'obbligo di dimostrare la necessità di questa maggiore spesa.

(1) Vedi sopra § 100.

(2) HATSELL, *Precedents*, vol. III. — Questo punto forma uno dei perni fondamentali intorno ai quali si aggirarono le più vivaci contese costituzionali nel Continente. Il supremo fondamento di un Governo secondo la legge esclude la possibilità giuridica di abrogare ordinamenti e funzioni amministrative dello Stato col mezzo di risoluzioni unilaterali del Parlamento. Siffatte deliberazioni sarebbero atti privi di effetto legale (*actus inanes*), come i Decreti e i Regolamenti del potere esecutivo che si trovassero in opposizione alla legge. Nel conflitto delle norme superiori della legge con quelle subordinate dei decreti e dei regolamenti, i servitori della Corona sono responsabili se non seguono la legge; ed in ciò appunto consiste la responsabilità dei Ministri. Ciò vale però tanto per gli ordini unilaterali del Parlamento ai quali essi obbedissero, quanto per gli ordini della Corona o per gli ordini di pagamento personali del reggente.

può esercitarla sotto la sua responsabilità. Questo principio fondamentale è stato esplicitamente riconosciuto nelle risoluzioni parlamentari del 1706, del 1813 e del 1852 (1).

2) Siccome i voti di bilancio sono semplici norme direttive per l'Amministrazione, il Parlamento non li tratta nella forma degli altri progetti di legge, ma come risoluzioni le quali, anche durante la sessione, possono esser soggette a variazioni col mezzo di crediti supplementari o di deliberazioni aggiuntive, che non sarebbero invece ammissibili in materia di legislazione (2).

3) Trattandosi di risoluzioni col mezzo delle quali si riconosce la legalità e la misura delle relative ordinanze della Corona, le medesime si sogliono considerare come perfette dal momento che hanno avuto il consenso del Parlamento, senza bisogno di dar loro forma di legge e senza la relativa pubblicazione. L'autorità decisiva oggi ancora, come nei secoli precedenti, è pur sempre l'ordine generale del Re che assegna alle relative amministrazioni la somma ad esse destinata. Quest'assegnazione viene fatta dalla Corona, non dal Parlamento. È bensì vero, che dopo l'approvazione del Parlamento viene tolto ogni intoppo alla esecuzione, rimanendo interamente coperta anche la responsabilità del Ministro delle finanze. Nell'amministrazione dello Stato, nella consuetudine della Banca d'Inghilterra e di fronte ai terzi, le proposte così approvate dal Parlamento si considerano come definitive e pienamente legali (3).

4) Siccome lo assegnare dei singoli mezzi con cui far fronte alle spese delle amministrazioni relative od ai singoli impiegati non è atto d'autorità (di diritto privato) ma costituisce solo una norma direttiva per l'amministrazione, ne deriva la conseguenza, che nel diritto inglese non si è mai pensato ad ammettere un'azione civile di regresso contro il funzionario dell'amministrazione finanziaria per avere oltrepassate le somme stanziare in bilancio. Contro questo fun-

(1) Questa massima è generalmente elusa col mezzo di indirizzi, mozioni e progetti di legge e fin dal tempo del *Bill* di riforma venne spesso volte violata. Per evitare ulteriori violazioni, fin dal 1866 è stato accolto il principio, che qualsiasi mozione relativa ad una domanda di denaro, o ad un aumento delle entrate dello Stato o dalla quale derivi in qualsiasi altra maniera un carico per il popolo, non deve essere presa in considerazione e discussa immediatamente, ma aggiornata ad un'ulteriore seduta da fissarsi dalla Camera, e deve anzi tutto esser discussa in un Comitato dell'intera Camera prima che questa prenda sopra di essa una risoluzione ed un voto definitivo. [V. *ERSKINE MAY, Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese*, trad. it., *Indice* e vedi *Appendice I*, pag. 855].

(2) Soltanto verso la fine della Sessione Parlamentare vengono per solito raccolte in un *Appropriation Act*, il quale però non è essenziale; da parecchi anni viene trascurato e per quanto concerne la sua efficacia giuridica non è affatto necessario. [V. *Appendice I*, pag. 855].

(3) Il Controllore generale emana perciò gli *Orders* in conformità de' quali agiscono tutti gli impiegati dello Stato. Nessuna Banca ha mai avuto difficoltà ad accordare crediti su questi *Orders* del Governo.

zionario è solo ammessa un'azione penale, qualora sia venuto meno ai suoi doveri d'ufficio per *corrupt motives*, malversazioni, ecc. delle quali non è qui il caso di parlare (1).

5) Contro i *ministri della Corona* non è concessa per questo motivo l'azione penale ordinaria, ma soltanto un'accusa parlamentare, alla quale non è facile trovar fondamento, imperocchè di regola basta che il ministro provi solo la necessità nella quale si è trovato di compiere doveri che gli erano assegnati dalla legge. L'unico precedente che noi abbiamo da circa 200 anni, quello del processo contro lord Seymour per aver egli impiegato per la marina da guerra una somma di 90.000 lire sterline, togliendola all'esercito di terra, avrebbe potuto condurre ad un giudizio qualora il caso fosse pervenuto a qualche conclusione, ed anche allora avrebbe dovuto seguire al processo un'assoluzione completa se, per esempio, il ministro avesse potuto provare che egli aveva così fatto per combattere una invasione nemica (2).

(1) Per coprire questa supposta lacuna, i Parlamenti del secolo XVIII hanno tentato di aggiungere alle clausole di appropriazione alcune sanzioni penali contro gli impiegati dell'Amministrazione finanziaria i quali spendessero somme non votate dal Parlamento. Queste clausole non potevano però condurre allo scopo, perchè gli ordini di pagamento sono dati con *Orders* della Corona alla *Treasury*, sotto il controllo giuridico del *Comptroller General*. L'impiegato inferiore è un *Ministerial Officer*, che deve obbedire agli ordini ufficiali dei suoi superiori. È evidente perciò che queste clausole penali, come attesta HATFIELD, III, 221 e *passim*, riescono in tutti i tempi inefficaci e perciò sono state più tardi senz'altro abrogate.

(2) Questo richiamo ai doveri giuridici dei funzionari dello Stato vale senza dubbio soltanto in materia di quei diritti eminenti dello Stato che sono regolati dalla *Common Law* e dalle leggi, e per la conservazione degli ordinamenti delle funzioni dello Stato che su di essi si fondano. Da questo punto di vista si comprende una recente decisione dei tribunali nella controversia del *Churchward* coll'Ammiragliato, nel novembre del 1865. Questa sentenza prosciolsse l'Ammiragliato dalla esecuzione di un contratto, che aveva concluso, per il quale il Parlamento aveva ricusato di stanziare i fondi. L'Amministrazione suole perciò, allorquando conclude un contratto, aggiungere alla somma stabilita nel medesimo queste parole "pagabile sulle somme da votarsi dal Parlamento". Nei contratti che si concludono per un certo numero di anni per imprese di lavori pubblici, per trasporti marittimi ecc., nei nuovi stanziamenti finanziari si ripete la clausola, che diventano obbligatori per lo Stato dopo che sono rimasti un mese sul tavolo della Camera dei Comuni senza trovare opposizione, ovvero qualora entro questo termine siano stati esplicitamente approvati. In questo modo anche la tacita approvazione del Parlamento si reputa sufficiente a garantire i ministri da una possibile responsabilità.

A queste considerazioni si connette la procedura seguita nella deliberazione del bilancio della spesa. Sotto Guglielmo III si incominciò a nominare occasionalmente un *Select Committee* (Giunta generale del bilancio). Soltanto si riconobbe che i poteri, che ciascun partito voleva riservarsi, si riducevano ad una scelta molto ristretta. Lo stesso *Plenum* si riserva la deliberazione sotto forma di un *Committee of Supply*, cioè a guisa di una conferenza priva di qualsiasi formalità. La Camera, nel suo complesso, discute le questioni col Ministero riunito, cui

6) In seguito a questo stato di cose, il Parlamento si limita di regola, conforme ai principi fondamentali della responsabilità giuridica dei ministri, ad un controllo generale sui maggiori capitoli della spesa e al sindacato degli abusi che possono seguire nella medesima, senza addentrarsi gran fatto nell'economia dei singoli servizi (1).

7) Siccome i capitoli della spesa (*votes*) costituiscono soltanto norme generali, ne deriva che non sono destinati nè sarebbero ritenuti sufficienti ad abrogare la *common law* esistente od uno statuto del Parlamento, nè a mutarli nè a sospenderli o renderli in qualsiasi guisa inefficaci. Nello stesso modo che la Corona, colla presentazione del bilancio, non può trascurare ordinamenti e funzioni dello Stato che hanno fondamento nelle leggi, la Camera dei Comuni non può, con un atto unilaterale, cancellare uno stanziamento che si fonda sopra una disposizione di legge. Cosiffatta risoluzione sarebbe un *actus inani* privo di qualsiasi effetto; imperocchè l'amministrazione dello Stato in simile conflitto dovrebbe prestare obbedienza alla legge. Il Parlamento inglese non ha perciò tentato mai di distruggere istituzioni che hanno il loro fondamento nella legge col rifiuto di uno stanziamento di bilancio, o di aggiungere al voto condizioni che non abbiano la loro ragione di essere nell'ordinamento giuridico delle istituzioni. Siccome però, in seguito al gran numero delle leggi amministrative inglesi, tutti gli ordinamenti dello Stato, ad eccezione dell'esercito permanente, riposano in sostanza sulla *common law* o sugli statuti, il tentativo di modificare gli ordinamenti esistenti nello Stato col mezzo di voti di bilancio sarebbe stato in ogni tempo assai limitato. Queste considerazioni giuridiche e la posizione in cui si trovano rispettiva-

incombe il controllo Amministrativo delle singole parti. L'antica opinione per cui una Commissione del bilancio scemerebbe la responsabilità del Ministro è la espressione di questa condizione di cose. La discussione troppo minuziosa dei singoli stanziamenti della spesa, che ha luogo quasi sempre nelle Assemblee del Continente si fonda sull'errore per cui la Camera ritiene di avere una specie di "onnipotenza" riguardo ad ogni singola spesa.

(1) La consuetudine Parlamentare, prima come dopo la riforma elettorale del 1832, si mostrò molto arrendevole alle richieste dell'Amministrazione del tempo, e fu più severa di prima soltanto contro il sistema delle sinecure. In parte ciò si deve all'esperienza personale che i partiti hanno fatto alternandosi al potere, in parte ad una più intima fiducia fra la Maggioranza ed il Gabinetto che da essa emana, per cui la discussione del bilancio riesce più spedita. A tutto però sovrasta il concetto fondamentale di un controllo generale. *ERSKINE MAY*, fa al Parlamento questo elogio, che è quasi una censura: "Dal tempo della Rivoluzione non avvenne mai che le domande della Corona per i servigi dello Stato non siano state accolte. I Comuni accordavano tutte le somme che i Ministri dichiaravano necessarie: essi non scemarono mai di un soldato la forza dell'esercito che veniva richiesta nè di un marinaio un bastimento della flotta. Salvo poche eccezioni, appena degne di menzione, i preventivi annuali sono stati sempre esattamente votati. Nel 1858 l'unico risultato dell'esame del bilancio fu questo: che vennero cancellate 300 Ls. dello stipendio di un viaggiatore della Galleria nazionale. *MAY, Const. Hist., I. 391-393.*

mente la maggioranza del Parlamento ed il Gabinetto dimostrano per quali ragioni il diritto che il Parlamento ha di ricusare la spesa non abbia avuto mai una seria ed importante applicazione (1).

8) Nella stessa maniera il Parlamento inglese non dovè mai ricorrere all'estremo rimedio disperato di rifiutare tutto il bilancio. Sarebbe da parte del Parlamento una rinunzia a qualsiasi concorso nel determinare le spese dello Stato. Siffatto rifiuto potrebbe mettere certamente in grave imbarazzo l'Amministrazione, perchè nel caso di accuse rivolte ai ministri, questi sarebbero tenuti a provare la legalità e l'opportunità delle nuove spese, che non riguardano la ordinaria amministrazione secondo le leggi vigenti. Ma il dovere che incombe alla Corona ed ai suoi servitori di provvedere all'amministrazione dello Stato secondo le leggi, non verrebbe perciò a cessare nè ad essere in qualsiasi guisa menomato. Le autorità dello Stato si troverebbero nella stessa posizione, come se in caso di forza maggiore non avesse potuto essere emanato un ordine generale della Corona per l'applicazione dei fondi votati dal Parlamento; cioè dovrebbero agire secondo le leggi vigenti, secondo i decreti e le istruzioni relative. Il Parlamento, con una deliberazione contraria alla costituzione ed alle leggi del Paese, si metterebbe assolutamente fuori della legge, e non potrebbe trovarvi fondamento un'accusa dei ministri.

Non si può negare che la parola *grant*, tratta dalle antiche concessioni parlamentari, ha indotto in errore anche molti scrittori politici inglesi, i quali credono che il Parlamento possa liberamente rifiutare le spese; per cui anche questa materia non venne mai chiaramente esposta in Inghilterra secondo il suo vero fondamento giuridico. Ma per ben comprendere la questione mi pare essenziale il notare, che le risoluzioni di una Camera sulla misura della spesa di un anno non possono giammai mutare le leggi permanenti dello Stato, nella stessa guisa che la Corona non può da sè sola e con un suo decreto mutare od abrogare quelle leggi. Questo è il punto di vista secondo il quale anche le consuetudini dei Parlamenti della Francia e del Belgio sono entrate in una via retta e comprendono di non

(1) Dopo l'epoca di cui si è occupato *ESKINE MAY*, le somme che sono state rifiutate dai Comuni sono le seguenti: nel 1859, 2361 Ls. per la Commissione che doveva provvedere all'unificazione d'alcune leggi; nel 1860, alcuni stanziamenti per acquisto di statue e 8000 Ls. per segretarii straordinari nell'ufficio del commercio; nel 1861, 3225 Ls. per il miglioramento di un arsenale; nel 1862 5000 Ls. per ponti e strade in Scozia; nel 1863, 400 Ls. per un ingegnere a Costantinopoli e 105.000 per l'acquisto degli edifici della Esposizione a South-Kensington; nel 1864, 5000 Ls. per la costruzione d'un magazzino generale nel porto di Malta; 4000 per un manicomio nell'isola di Man; 10.000 (primo acconto), per la costruzione di una nuova Galleria nazionale a Burlington House; dal 1865 al 1866 non venne fatta alcuna deduzione. *TODD, Gov. Parl.*, trad. it., pag. 457-458.

[Pochi esempi si ebbero negli ultimi anni, e di poca importanza; negli anni succitati se ne ebbero altri oltre a quelli ricordati dall'autore].

potere esercitare il loro diritto di rifiutare la spesa, in modo contrario alle leggi (1).

II. L'approvazione della parte variabile delle spese forma la seconda parte essenziale del controllo parlamentare.

Non sono soggette a questa approvazione le entrate ereditarie della Corona e tutte le imposte e le entrate dello Stato stanziare per legge. Il Parlamento non ha giammai preteso di dare il suo assenso alle entrate annualmente percepite dalla Corona e che già per legge appartengono allo Stato. È riservata al Parlamento soltanto la deliberazione sull'impiego di queste entrate per la parte variabile del bilancio della spesa e sul modo di completare le medesime entrate, inquanto non siano sufficienti al loro scopo.

Questa condizione di cose determina la divisione delle discussioni in materia di bilancio in due grandi parti. Di conseguenza precede anzitutto la discussione sulle spese pubbliche nella forma di un *Committee of Supply*; seguono poi le discussioni sul modo di far fronte alle spese così deliberate nella medesima guisa di un esame senza formalità, che la Camera compie col mezzo del *Committee of Ways and means*. Non appena raggiunto un completo accordo intorno agli stanziamenti principali delle spese variabili, che sono quelli per l'esercito e per la marina, viene il momento nel quale il cancelliere dello Scacchiere espone in un suo discorso il piano finanziario generale dell'anno corrente, il quale costituisce il bilancio (*Budget*) nel senso inglese (*esposizione finanziaria*). A questo piano si connettono i progetti del Governo per sopprimere, diminuire od aumentare le imposte esistenti o per introdurre imposte nuove; vi si connettono pure le risoluzioni che il Gabinetto raccomanda alla Camera, cioè al *Comitato dell'intera*

(1) Per ulteriori schiarimenti vedi GNEIST, *Il Bilancio e la Legge* (ted.) Berlino 1879, pag. 94-118. [ARCOLEO, *Il Bilancio dello Stato e il Sindacato Parlamentare*, e le opere di CZERNIG, SEIDLITZ, LEROY-BEAULIEU, ecc.]. — Intorno a questo punto si agitarono le più vivaci questioni costituzionali, specie in Prussia. La celebre deliberazione, con cui l'Assemblea nazionale prussiana del 15 novembre 1848 rifiutava le imposte, si fondò sul disconoscimento del valore giuridico dello Stato, intorno al quale, nella mattina di quel giorno, ebbe luogo una vivace discussione fra l'autore di questo scritto e l'onorevole Waldeck. Più tardi la questione fu argomento di serie controversie fra i liberali moderati e i progressisti all'opposizione negli anni del così detto "conflitto costituzionale", dal 1862 in poi. — In una relazione di una Commissione della Camera dei Deputati (di Prussia) del 1863 ho cercato di dimostrare che la Camera dei Deputati di fronte alla legge del bilancio ha solo facoltà di esigere che la Corona non sanzioni il piano finanziario del prossimo anno senza l'assenso di ambedue le Camere. Del resto, come relatore, io dovevo allora esporre le idee della Commissione. Ancora una volta verso il termine delle discussioni sulla costituzione della Confederazione della Germania del Nord ho trattata la questione pubblicamente nel mio scritto " *Il Bilancio e la Legge* ", (ted.) Berlino 1867. Più tardi, in seguito a nuove controversie costituzionali ripubblicai questo scritto con molte correzioni ed aggiunte, Berlino 1879. [La prima edizione fu tradotta in italiano, con una prefazione-lettera di R. BONERI ad A. Messedaglia. Firenze 1869].

Camera, che deve prima esaminarle. Queste risoluzioni, se vengono accolte e dalla Camera approvate formano la parte fondamentale delle norme finanziarie, secondo le quali il ministro delle finanze deve provvedere alle entrate ed alle spese dello Stato per l'anno a cui si riferiscono. I mezzi per far fronte alle spese dello Stato sono per conseguenza di tre specie:

1) Per far fronte alle eventuali deficienze si dà al Ministero la facoltà di emettere buoni del tesoro (dello Scacchiere) e secondo la nuova consuetudine viene data facoltà alla *Treasury* di attingere al fondo consolidato maggiori somme per le spese impreviste;

2) Come mezzi definitivi per far fronte alle spese servono i sopravvanzi (*surplus*) del fondo consolidato, il quale di solito basta per le spese della maggior parte dell'anno corrente;

3) Per le spese alle quali non si può far fronte in questo modo, vengono deliberate nuove leggi di imposta col mezzo delle quali si rinnovano imposte annuali, si introducono imposte nuove, ovvero si aumentano imposte già esistenti. In generale questa parte variabile delle entrate si limita all'*income-tax* e ad alcune voci della tariffa dognale appunto perchè da un rialzo o da una diminuzione anche lievissima dell'*income-tax* o di alcuna di queste voci sogliono derivare al bilancio gli aumenti necessari o le diminuzioni compatibili.

L'insieme delle risoluzioni, destinate a far fronte alle spese in quanto non vi provveda il fondo consolidato, forma i così detti *money bills* (1). — Le conseguenti leggi definitive di imposta corrispondenti a tutto intero il fabbisogno annuale, secondo le antiche consuetudini parlamentari, erano presentate singolarmente e di conseguenza potevano essere emendate indipendentemente l'una dall'altra e venivano presentate separatamente alla Camera dei Lordi. Il conflitto sollevatosi fra le due Camere a proposito dell'abolizione dell'imposta sulla carta diede però occasione al Ministro delle finanze di unire insieme in un solo progetto di legge tutte le disposizioni relative al bilancio per il 1862 (2). Da quel tempo venne presentata tutti gli anni una

(1) Questi *Bills* finanziari, destinati a far fronte alle spese, si distinguono per il diritto di iniziativa che spetta riguardo ad essi alla Camera dei Deputati, come Assemblea che concede le spese. Si dividono in *Tax Bills*, *Bills of supply* e *Bills of appropriation*. — I *Tax Bills*, cioè le leggi relative alle imposte, servono a prelevare le imposte necessarie per l'anno in corso; i *Bills of supply* riguardano un prelevamento sul fondo consolidato o l'emissione di buoni del Tesoro per coprire spese già deliberate; il *Bills of appropriation* è finalmente la legge finanziaria complessiva, che riunisce tutte le spese già state votate ed i mezzi, coi quali il Parlamento delibera di farvi fronte, nella forma di un riassunto legislativo.

(2) Nella Camera dei Lordi contro questa consuetudine si notò, " che con ciò la stessa Camera dei Comuni limitava la propria competenza e si privava del mezzo più efficace per discutere e modificare le disposizioni finanziarie del Governo con

legge comprensiva col seguente titolo " Atto per continuare la riscossione di certi dazi doganali e di alcune tasse interne per il servizio di Sua Maestà e per modificare od abrogare altri dazi doganali ", (1). E così si continuò fino al 1883, nel quale anno, con una nuova legge finanziaria, venne preso a norma il tasso di 5 denari per Ls. per l'imposta sull'entrata e quello di 6 denari per libbra sulla gabella del the. A questi due stanziamenti si limita generalmente la parte variabile delle entrate dello Stato che vengono sottoposte alle deliberazioni del Parlamento.

Queste leggi di finanza, rese necessarie dalla discussione dei bilanci, non sono ad ogni modo semplici approvazioni o risoluzioni, ma vere e proprie leggi (ora leggi di imposta, ora *empowering acts*) le quali debbono seguire tutte le norme ordinarie della legislazione quanto all'approvazione, alla promulgazione ed alla pubblicazione. Soltanto secondo il loro scopo sono unicamente leggi esecutive, per " conseguire le vie e i mezzi ", necessari all'economia dello Stato; ed appunto per ciò il libero apprezzamento del Parlamento si trova già vincolato dalle sue precedenti deliberazioni in materia di spesa. In quanto si è presa già una decisione sul bilancio della spesa ed in quanto per conseguenza è stato già riconosciuto che una serie di spese sono conformi alla legge ed al diritto, il Parlamento, nella sua posizione di Supremo Consiglio della Corona, si trova necessariamente obbligato a procurare i mezzi per far fronte alle spese medesime in una o nell'altra maniera. Nelle condizioni vigenti un tempo in Germania aveva luogo in questi casi una specie di *Mandat process* innanzi alla Corte imperiale (2), che suppliva il consenso dei *Landstände* o Stati del Regno quando veniva rifiutato, e poteva contenere anche disposizioni di esecuzione coattiva. La posizione in cui si trovano i giudici rispetto al Parlamento inglese non poteva in alcuna guisa condurre ad un risultato somigliante. Però il Parlamento che avesse rifiutati i mezzi per far fronte alle spese, in seguito ad una così aperta ribellione contro l'ordinamento legittimo dello Stato (che si potrebbe dire " *against law* ", come tutti gli atti di Giacomo II) avrebbe messa la Corona nella necessità di compiere il suo dovere di governare secondo le leggi dello Stato coi mezzi già forniti dal Tesoro pubblico. Il Ministero dovrebbe regolarsi secondo le leggi e non ritor-

piena ed assoluta libertà. La Camera Alta non sarebbe più stata costretta, secondo questa procedura, ad accettare uno stanziamento della legge finanziaria od a respingerne un altro ..

Appunto perciò venne affermata la facoltà della Camera Alta di dividere una legge che fosse così foggata. Con questa riserva, la Camera Alta ha perciò accolte negli ultimi anni, senza alcuna opposizione, leggi di finanza complesse.

(1) *Act to continue certain Duties of Customs and Inland Revenue for the service of Her Majesty and to alter and repeal certain other Duties: 24 et 25 Vict., c. 20; 25 et 26 Vict., c. 22.*

(2) PÜTTER, *Institutionen*, § 255.

nare sopra una simile deliberazione, come è in fatto avvenuto nei singoli casi (1).

La determinazione dello scopo di queste leggi sui mezzi coi quali far fronte alle spese, considerate come leggi esecutive, ha le seguenti conseguenze giuridiche:

1) L'inammissibilità di qualsiasi *tacking bills*, cioè il divieto per effetto del quale le leggi relative ai mezzi con cui far fronte alle spese dello Stato non possono contenere aggiunta o riserva alcuna, che non si connetta direttamente col loro scopo. La Camera alta inglese in forza del suo ufficio ha sempre tenuto fermo il divieto di cosiffatte misure e rigettò inesorabilmente qualsiasi progetto di legge finanziario, il quale contenesse così illegittime aggiunte (2).

2) In omaggio alla necessaria unità del piano finanziario anche in questa materia spetta esclusivamente al Ministero l'iniziativa. « Nessuna somma di denaro può essere altrimenti richiesta se non che ai Ministri della Corona e sotto la loro responsabilità ». Poichè nessuna proposta di spesa può essere aumentata nè alcun'altra può essere altrimenti fatta se non sopra domanda dei ministri della Corona, ne deriva la conseguenza, che allo stesso modo spetta esclusivamente al Governo qualsiasi proposta di nuove imposte o di nuove

(1) MAY, *Const. History*, I, 65. — Allorquando Tommaso Pitt nel 1781 propose di ritardare per alcuni giorni la concessione delle somme richieste dal Ministero per costringere questo ad alcune dichiarazioni, si constatò nella Camera dei Comuni che una simile proposta non era mai stata fatta dal tempo della Rivoluzione; ed in seguito a ciò il Ministero ebbe una notevole maggioranza. — [*Parl. History*, XXII, pag. 751 e TODD, *Gov. Parl.* pag. 475]. Il caso ulteriore del 1784 è l'unico esempio nel quale i Comuni si valessero della loro facoltà, per ritardare l'approvazione dei mezzi finanziari. Ma bisogna dire il vero che la Corona li aveva provocati con atti ed ingerenze contrarie alla costituzione. [Vedi la nota a pag. 476 e 477 del TODD, trad. it., dove il caso è narrato distesamente]. — Il rimedio non venne però giustificato neanche in un momento di così gravi necessità e non vi si ricorse più in avvenire (MAY, *Const. Hist.*, vol. I, pag. 64-73). Pure da questo si volle trarre il diritto della Camera di rifiutare il bilancio. Al di fuori di questo infelice tentativo di indugiare per poche settimane la votazione del *Mutiny Bill* ed alcune entrate dello Stato — [il 22 febbraio 1864 l'on. B. Osborne propose di rinviare per tre settimane l'esame del bilancio della marina, sino a che non fossero depositati sul Banco presidenziale i documenti relativi alla questione dello Schleswig-Holstein. Ma neppure i capi dell'opposizione lo secondarono e la mozione fu respinta. TODD, op. cit., p. 477]. — non si trova traccia alcuna di una legge, di un'autorità giuridica, di una sentenza giudiziaria, di un precedente parlamentare sul quale si possa fondare il preteso diritto di rifiutare il bilancio.

(2) [TODD, op. cit., pag. 410-419]. — La vigilanza della Camera Alta non ha mai lasciato passare una legge di finanza alla quale si fossero aggiunte clausole eterogenee. « Chè se la consuetudine dei *Tacking Bills* non fosse sotto il Governo della regina Vittoria altrettanto incostituzionale quanto sotto quello di Carlo II, noi dovremmo vedere anche queste stranezze: che in una legge di finanza mandata ai Lordi venisse improvvisamente aggiunta una clausola sull'ammissione degli ebrei in Parlamento o sul matrimonio colla sorella della moglie defunta e somiglianti. AXOS, *Engl. Constitution*, pag. 73.

spese, del pari che la proposta per abrogare o diminuire un'imposta esistente (1).

3) È caratteristica anche in questa materia la misura in cui si contiene la discussione. Il primo esempio del rifiuto di una legge di finanza dal tempo della rivoluzione si ebbe nel 1767, quando, in luogo della richiesta tassa fondiaria del 20 %, la Camera dei Comuni la consentì soltanto del 15 %. In quella occasione si suggerirono altri mezzi per far fronte alle spese riconosciute necessarie. Il secondo esempio si ebbe nel 1816, quando si rifiutò il ristabilimento della imposta sull'entrata. Anche dopo la riforma elettorale del 1832 si ebbe un notevole rifiuto nel 1851, quando la tassa sull'entrata si deliberò per un anno anziché per tre anni, come chiedeva il Governo. Più tardi i casi come questi furono molto rari e non si ebbero più, ad ogni modo, deliberazioni tali da determinare la necessità di una crisi ministeriale (2).

Quando il comitato delle vie e dei mezzi ha compiuta l'opera sua e la Camera ha deliberato sulle sue risoluzioni, generalmente verso la fine della sessione, tutte le deliberazioni per l'esercizio dell'anno corrente vengono riunite nell' " Atto di appropriazione ", (*Appropriation's bill*). In esso si raccolgono tutte le concessioni fatte alla Corona per i servizi dell'anno e si determina lo scopo delle singole deliberazioni (*Appropriation*). In questa legge, secondo le antiche disposizioni, vengono anzitutto enumerate le somme concesse: in primo luogo le somme sul fondo consolidato, poi le imposte annuali secondo le leggi che vi si riferiscono e colle quali sono state approvate, la facoltà di emettere buoni del Tesoro, i residui di cassa, ecc. Seguono inoltre le spese, che formano la parte principale della legge, ed in fine alla medesima si aggiunge la riserva che vieta di impiegare i fondi per scopi diversi da quelli pei quali sono stati concessi. Lo specchio complessivo, che nelle Amministrazioni finanziarie del Continente raccoglie in distinte tabelle tutto il bilancio, si limita in Inghilterra a discussioni orali ed a relazioni informative. Il " bill di appropriazione ", che un tempo si chiamava anche *Consolidated Fund Bill*, presenta soltanto un riassunto, nel quale vengono riunite tutte le deliberazioni

(1) Todd, I, 415-419. — A queste considerazioni si connette anche il lodevole principio, secondo il quale il Parlamento non può mai esprimere la sua disapprovazione riguardo ad imposte che esso non sia in grado di sopprimere immediatamente. Così pure numerosi progetti di legge dimostrano, che i *Bills* per imporre una nuova tassa debbono sempre precedere quelli che abrogano le tasse esistenti.

(2) L'obbligo di provvedere i fondi necessari ai bisogni dell'Amministrazione dello Stato lascia al Parlamento una certa libertà rispetto alla scelta dei mezzi medesimi. Una divergenza intorno alle imposte che sembrano più adatte a raggiungere lo scopo non suole perciò considerarsi neppure come un voto di sfiducia. Anche la stessa dichiarazione generale " *di voler concedere i sussidi* ", che la Camera dei Comuni aggiungeva da tempo antichissimo alla sua risposta al discorso del Trono, lascia sempre libera la scelta fra i diversi mezzi.

sulla spesa e sui mezzi di farvi fronte, facendone un unico atto, che viene regolarmente approvato dalle due Camere e dalla Corona. Questo atto finale viene compilato sotto la responsabilità dello *Speaker* della Camera dei Comuni, sotto la cui direzione viene redatta una esposizione autentica, dove si dimostra come le somme votate colle singole risoluzioni e colle speciali leggi di finanza corrispondono nella loro totalità alla somma iscritta nella legge definitiva. Questo documento ha il seguente titolo "Somme votate in supplemento, e vie e mezzi concessi nella sessione del con un riassunto dei voti per i provvedimenti relativi, come appaiono nell'*Appropriation Bill* della Sessione", (1). Il titolo generale della legge di bilancio che ne deriva è questo: "Atto per applicare una somma del fondo consolidato e il di più occorrente ai servizi dell'anno, ecc. e per appropriare le entrate supplementari con vie e mezzi concessi in questa sessione dal Parlamento", (2). Le leggi di questa specie emanate nell'ultima generazione, conservavano la forma e l'ordine originari, ma più tardi si resero ancora più chiare coll'aggiunta di *Schedules* o tabelle, che specificano la maggior parte delle cifre in distinti allegati. In principio vengono ricapitolate le concessioni deliberate col mezzo degli *Exchequer-bills* e con assegni sul fondo consolidato e tirata la somma delle spese concesse. Seguono i distinti stanziamenti per la marina in circa 17-19 capitoli (*votes*), per l'esercito in circa 25-27; per i servizi civili in circa 140-160. Subito dopo si ha il bilancio dell'entrata in 5 capitoli con in fine la generale

(1) *Amounts voted in Supply, and the Grants of Ways and Means, in the Session of.....; With an Abstract of the Votes in Supply and Ways and Means, as set forth in the Appropriation Bill of Session.*

La condotta del Parlamento inglese somiglia abbastanza a quella dei Parlamenti della Germania, come un processo orale somiglia al processo orale-scritto che è stato introdotto in Prussia nell'ultima generazione. In Germania un bilancio di tutte le entrate e le spese presentato in iscritto al Parlamento considera come un progetto decisivo, sul quale possono esser prese deliberazioni in alcune migliaia di capitoli che per gli stanziamenti determinati per legge hanno una importanza assolutamente diversa che per quelli a discrezione del Potere esecutivo, e per la maggior parte degli stanziamenti hanno soltanto carattere e norme direttive, e riuniamo poi il riassunto in forma di un *Empowering Act*. Il sistema inglese considera le designazioni riunite in gruppi distinti come mezzi di informazione, raccoglie le sue risoluzioni soltanto sopra le materie non fissate per legge e constata nell'*Appropriation Act* la somma delle risoluzioni prese e dei progetti di legge approvati nell'importanza giuridica che essi hanno nel fatto. Le discussioni in seduta plenaria della Camera, riunita come *Committee of the whole House*, corrispondono evidentemente all'esame fondamentale delle singole partite nella Camera tedesca; si raccomandano però per una maggiore evidenza e tengono maggiormente presenti i punti essenziali della questione finanziaria, senza perdersi in piccoli dettagli.

(2) *Act to apply, a Sum out of the Consolidated Fund and the Surplus of Ways and Means to the Service of the Year..., and to appropriate the Supplies granted in this Session of Parliament.*

determinazione, " che alle spese così deliberate nella somma totale si deve far fronte colle vie ed i mezzi concessi dal Parlamento „ Chiude la clausola tradizionale, che vieta di impiegare i mezzi concessi ad uno scopo diverso da quello al quale furono assegnati sempre però colla riserva, che l'Amministrazione abbia la facoltà di far fronte alle spese che si rendessero assolutamente inevitabili per i servizi dello Stato nell'esercito, nella marina e per altri titoli (1).

Negli ultimi anni gli *Appropriation Acts* si sono venuti ognora più semplificando. Quello del 1883 (2) contiene l'assegnazione delle somme ancora rimanenti sul fondo consolidato di 23.734.000 Ls. (art. 2); la clausola che le predette somme della spesa debbono esser destinate agli scopi determinati (art. 3); l'approvazione di alcune eccezioni nei bilanci della guerra e della marina (art. 4) (3).

Il difficile compito di guarentire il diritto del Parlamento di consentire le imposte senza che ne derivi alcun conflitto od alcuna vio-

(1) Sotto Guglielmo III ed Anna, la consuetudine dell'Appropriazione mutò affatto. Talvolta veniva applicato l'importo delle spese nel medesimo Atto con cui venivano concesse le imposte: talvolta seguiva successivamente nella stessa sessione una legge sul loro impiego; talvolta le somme votate in varie proporzioni erano destinate ai singoli rami di servizio. Nel tempo della guerra sotto Anna i voti del Parlamento avevano questo carattere generale " per il servizio dell'esercito, della marina e degli uffici del Maresciallo „ senza distinguere le somme per i singoli rami del servizio. Dopo la pace di Utrecht si ritornò però alla specializzazione dei singoli titoli fra i quali le spese erano distinte, e questa massima venne anche di poi mantenuta (HATSELL, III, 204). Le nuove formule della clausola suonano come appresso: " le suddette *Aids and Supplies* approvate come sopra si è detto non debbono essere destinate o applicate ad uso, scopo o proposito diverso dagli usi, scopi e propositi sopramenzionati, e per gli altri pagamenti, appropriazioni o applicazioni diretti a fare o soddisfare quanto si è detto con un Atto o Atti, con una particolare clausola o clausole a tale scopo contenute in altro Atto o Atto di questa Sessione del Parlamento „ *The said aids and Supplies, provided as afore said, shall not be issued or applied to any use, intent or purpose whatsoever other than the uses, intents or purposes before mentioned or for the other payments, appropriation or application, directed to be made or satisfied thereout by any Act or Acts, or any particular clause or clauses for that purpose contained in any other Act or Acts of this Session of Parliament.* Si riconobbe però impraticabile la clausola per il bilancio della Guerra e della Marina perchè non si poteva applicare debitamente ad un potere che doveva dividersi per tutte le parti del mondo. Dal 1846 si aggiunse perciò questa clausola: " La Tesoreria deve in certi casi di bisogno autorizzare le spese anche non deliberate a condizione però che il totale della somma stanziata per ciascun servizio non sia oltrepassata, *Treasury may (on Application) in certain cases of Exigency, authorise Expenditure non provided for; provided that the aggregate Grants for each service be not exceeded.*

(2) 46 e 47 Vittoria, c. 50.

(3) Il bilancio per il 1883-84 riassume poi nella tabella B la Marina in 17 capitoli per Ls. 10.752.000; l'Esercito in 25 capitoli per Ls. 15.604.800; i servizi civili in 146 capitoli per Ls. 17.348.271; il dipartimento delle Entrate in 5 capitoli per Ls. 9.662.727. A questi si aggiungono alcuni capitoli straordinari che ne portano il numero totale a 195. [Per il 1892-93, vedi a pag. 779 e seg.].

lazione delle leggi dello Stato è raggiunto con sicura efficacia grazie a cosiffatte disposizioni e per questa guisa si consegue anche lo scopo di mantenere un'Amministrazione conforme alle leggi. Il Parlamento inglese avrebbe potuto in ogni generazione, coll'approvazione della spesa, sopprimere i controlli giuridici dell'Amministrazione, come si tentò nella costituzione francese e nelle sue imitazioni. La considerazione che una cosiffatta maniera di trattare il bilancio sarebbe stata contraria alla legge torna ad onore del Parlamento inglese e delle classi dirigenti di quello Stato ed è un testimonio vivente della loro attitudine al Governo. Solo dopo qualche decennio si potrà dire se il nuovo corpo elettorale uscito dalle riforme del 1867 e del 1884 saprà mantenere questo rispetto della legge.

III. La presentazione e l'esame dei conti consuntivi (*accounts*) — cioè delle entrate e delle spese dell'anno precedente forma il terzo controllo, che è stato negli ultimi tempi di molto rafforzato.

La forma nella quale debbono essere redatti i conti dello Stato dopo la loro chiusura è stata determinata da due Commissioni d'inchiesta nel 1797 e nel 1822. Il successivo ordinamento delle leggi di finanza (*Finance Accounts*) in quattro parti si fonda sulle leggi del 1802, del 1816, e del 1854 (42° anno di Giorgio III, c. 70, § 4; 56° anno di Giorgio III, c. 96, § 22; 17 e 18 anno del Regno di Vittoria, c. 94, § 2) (1).

Sino agli ultimi tempi, questo controllo parlamentare era però esercitato con una grande leggerezza, quasi come una semplice formalità. I conti giacevano in gran numero dimenticati, perchè gli onorevoli membri se ne occupavano poco o punto. Nelle discussioni della Camera dei Comuni del 1865 si notò la singolare contraddizione fra " il grande zelo nell'affermare il diritto imprescrittibile di consentire le spese e la completa indifferenza colla quale la Camera lasciava i mezzi da essa concessi senza alcun controllo.

Dal 1861 incominciarono però le premure per esercitare con maggiore efficacia il controllo finanziario col mezzo di una revisione materiale dei conti cui diedero impulso le relazioni *on public moneys* del 1856 e del 1857. Contemporaneamente alle discussioni che seguirono in quel tempo nella Camera dei deputati prussiana, nel marzo 1862, lord Montagu propose, " che venisse tutti gli anni nominata una Commissione contabile per la revisione di tutti i progetti di bilancio e dei conti pubblici presentati al Parlamento, del pari che per la deter-

(1) [Inoltre: 29 e 30 id., c. 39 e 38 e 39 id., c. 45]. — Vi appartiene anche la presentazione del sommario, compilato dal Controllore generale, di tutti i pagamenti ed incassi fatti sul conto dello Stato presso la Banca d'Inghilterra. Il Parlamento non ne dà scarico formale e la storia ne dà la ragione, perchè il Parlamento dalle sue origini, non aveva alcuna responsabilità nella presentazione dei conti mentre acquistò una certa importanza in seguito alle clausole di assegnazione.

minazione di un preciso periodo dell'anno finanziario nel quale sarebbe stata desiderabile la presentazione dei bilanci „ In seguito all'opposizione del ministro, la proposta venne respinta, ma fu per altra via condotta ad effetto il 3 aprile 1862, essendosi messa all'ordine del giorno della Camera dei Comuni la nomina di un Comitato permanente col titolo di " Comitato dei conti pubblici (*Committee of Public Accounts*) per l'esame dei conti dello Stato e specialmente per riscontrare l'esatta destinazione dei mezzi coi quali provvedere alle spese consentite dal Parlamento. Il Comitato doveva esser composto di nove membri, con che si ritornò all'antico sistema della nomina del Comitato di finanza, per cui il Governo ha cura di procedere d'accordo con quei membri della Camera che sono ritenuti come autorità in materia di finanza. Il segretario del Tesoro viene anzitutto nominato a far parte di questa Commissione; gli altri membri mutano di anno in anno. A nulla approdarono i tentativi fatti sino ad ora per modificare questo sistema.

Il Ministero delle finanze si vide quindi costretto ad acconsentire, ai progetti ogni anno più importanti di questa Commissione permanente, con un disegno di legge " allo scopo di regolare le entrate, l'Amministrazione della Cassa e la spesa dei denari dello Stato, nonché la revisione contabile sui medesimi „ che diventò legge sotto il nome di *Exchequer and Audit Act* del 1866 (1).

L'*Appropriation audit* diventò pertanto un vero controllo amministrativo del Ministero delle finanze. Da che sir Giacomo Graham, come ministro della marina, presentò per la prima volta nel 1832 l'*Appropriation Check* per l'ufficio dell'ammiragliato, questo metodo di revisione si estese anche all'esercito, ai rami più importanti del servizio civile ed al fondo consolidato. Esso venne ormai messo anche a disposizione del Parlamento.

Questa revisione contabile da parte del Parlamento venne regolata dalla seconda parte dell'*Exchequer and Audit Act*, agli art. 21 e successivi, colle norme seguenti. Gli *Appropriation accounts* si debbono chiudere tutti gli anni fino al 13 settembre e prima del 31 gennaio successivo debbono essere presentati al Parlamento (2). Ogni dipartimento, in conformità a ciò, deve compilare i suoi libri contabili conforme alle istruzioni della Tesoreria (3) coll'aggiunta di uno speciale rapporto, nel quale debbono essere esposte le norme sulle somme sborsate e sulle eventuali eccedenze di bilancio (4). Con speciali *Orders in Council* debbono essere poi date le norme per l'uguale tenuta della contabilità in tutti i singoli dipartimenti. L'esame di questi conti è affidato alla Commissione di revisione, considerata come organo

(1) 29 e 30 Vict., c. 39, [in parte modificato col 38 e 39 Vitt., c. 45, del 1875].

(2) Art. 21 e 22.

(3) Art. 23 e 24.

(4) Art. 25 e 26.

della Camera dei Comuni (*on behalf of the House of Commons*) col diritto di ispezione sugli atti dei pubblici funzionari (1). Le osservazioni di questa Commissione sono comunicate per la loro esecuzione al Ministero delle finanze il quale deve poi presentare al Parlamento ogni conto speciale, colle osservazioni del Presidente o del Vice-presidente della Commissione medesima (2).

In questo modo la legge del 1866 connette l'azione della Commissione di revisione, come organo dell'Amministrazione dello Stato, colla Camera dei Comuni e col Comitato per l'esame dei conti. La Commissione di revisione deve compilare i suoi rapporti per informare la Camera dei Comuni e cioè esaminare secondo le istruzioni (*rules*) contenute nella legge del 1866: 1) i conti giustificati da documenti; 2) se le spese sono state fatte colla necessaria autorizzazione dell'Amministrazione da cui dipendono; 3) se queste spese autorizzate dall'*Appropriation Act* sono state fatte in modo corrispondente ai singoli titoli delle concessioni parlamentari. I funzionari ausiliari del Ministero delle finanze vennero così mutati in aggiunti della Camera dei Comuni per la efficace applicazione del controllo parlamentare. Siccome le osservazioni della Commissione di revisione debbono esser trasmesse anzitutto al Ministero delle finanze per sgravii e rimedii, sono determinati nella legge a tale scopo certi termini per guadagnare tempo a queste discussioni parlamentari. I verbali dell'operato della Commissione di revisione sono poi trasmessi al Parlamento come "*Appropriation accounts*", in un grosso volume per i servizi civili, in un altro o più per l'esercito e la marina. Le differenze che ancora rimangono dopo una corrispondenza colla Tesoreria sono state sino ad ora sempre condotte a soluzione di buon accordo col Comitato della Camera dei Comuni. Siccome i capitoli molto grossi del bilancio comprendono tutto quanto riguarda il personale, le spese d'ufficio ordinarie e straordinarie, ecc., la maggior parte dei capitoli si chiudono in esatto pareggio e, per quanto è possibile con un piccolo residuo attivo. Un espresso scarico non viene dato, nè vengono definite legalmente le conseguenze giuridiche di una osservazione rimasta

(1) Art. 27 e 28.

(2) *L'Appropriation Audit* è prudentemente limitato per il Parlamento nella categoria B in modo preventivo ai conti dell'esercito, della Marina da guerra e di quei servizi civili che sono determinati dal Ministero delle Finanze. Però il principio era messo fuori di questione per i conti principali e riguardo ai servizi civili si tratta soltanto di dare in alcuni dipartimenti i mutamenti e le istruzioni per la condotta della contabilità. Le nuove istruzioni si trovano nei *Parlam. Papers* del 1867, XXXIX, 387. Istruzioni generali e speciali formularii sono stati poi emanati nel 1868 per mezzo di un *Order in Council*, fondato sopra la relazione di una Commissione reale. In un'appendice della legge è riservato alla Tesoreria di sottoporre alla Commissione di revisione altre contabilità, non destinate a venir presentate al Parlamento e con cui il Ministero delle Finanze si riserva le finali decisioni dei ricorsi e uno speciale diritto di deroga (art. 33-44).

senza effetto, appunto perchè sono virtualmente compresi nel principio giuridico della responsabilità degli impiegati (1).

IV. A tutto questo si aggiunge finalmente la limitazione degli storni e delle disponibilità dei residui esistenti, che suole formare l'essenza del *Consolidated Fund bill* nella sua forma presente.

1) La limitazione degli storni (*virements*) da un capitolo all'altro. — Gli storni erano stati ammessi per i bilanci della guerra e della marina secondo un antico uso che venne riconosciuto nel 1846 con un'espressa disposizione dell'atto di appropriazione. Il Ministero delle finanze doveva dare il suo consenso a questi storni e la relativa corrispondenza doveva esser presentata al Parlamento col bilancio successivo. Negli ultimi tempi il concetto di questa clausola è mutato perchè il Ministero delle finanze dà solo un assenso provvisorio, mentre l'approvazione definitiva rimane riservata al Parlamento. Nel bilancio dell'Amministrazione civile il Governo non ha diritto di compiere alcuno storno.

2) Tolto di mezzo il passaggio dei residui attivi da un bilancio ad un altro, che secondo le precedenti consuetudini aveva luogo in larga misura, dal 1863 tutte le Amministrazioni sono costrette a versare le loro eccedenze alla Banca. Tutti i voti suonano ora come appresso: " per i bisogni che verranno a maturanza nel corso dell'anno „ con divieto espresso dei *running balances*. Il Ministero delle finanze è perciò costretto prima della chiusura del primo semestre del nuovo anno finanziario a chiedere un acconto per coprire le spese correnti.

3) A questo nuovo sistema si connette la formazione di un fondo a disposizione per le spese impreviste, la cui necessità era molto minore coi sistemi rilassati di un tempo. Nel 1861, sulla raccomandazione del comitato dei conti pubblici, venne formato per la prima volta un *Civil Contingencies Fund* o fondo per le spese impreviste, limitato alla somma di 120.000 Ls. Il Ministero delle finanze ha facoltà di disporre di questo fondo per " far fronte a spese nuove od impreviste nell'Amministrazione civile all'Interno per le quali nessun fondo sia stato assegnato „ oppure anche per colmare le deficienze dei capitoli ordinari. Per ciascuna somma tratta da questo fondo, il Ministero deve però curare di ottenere nell'anno successivo il voto del Parlamento al relativo capitolo; di guisa che nessun

(1) Le discussioni nella Commissione della contabilità ebbero luogo sino ad ora colla stessa leggerezza che nelle Camere tedesche. Le eccedenze di bilancio si ritengono come sufficientemente motivate e si badda solo agli affari più delicati della finanza. Se venisse rifiutato di riconoscere una eccedenza di bilancio, non si potrebbe tuttavia dar luogo secondo il diritto inglese ad un'azione di regresso verso il funzionario, qualora egli abbia spesa *bona fide* una somma maggiore di quella che gli era stata assegnata per l'adempimento delle funzioni attribuitegli dalla legge.

impiego di questi fondi si ha per definitivo (1). In modo analogo venne costituito un " fondo della cassa della tesoreria „ (*Treasury chest Fund*) per le spese impreviste del servizio coloniale e per varie stazioni navali e militari limitate da prima coll'atto del 1861 (24 e 25 anno del regno di Vittoria, c. 127) nella somma di 1.300.000 Ls. Più tardi il *Treasury chest Act* del 1877 (40 e 41 anno di Vittoria, c. 45), revocando le precedenti leggi del 1861 e del 1873, regolò minutamente la contabilità e l'impiego dei fondi votati ogni anno per le spese impreviste (2).

4) Finalmente anche gli antichi poteri che lasciavano una certa libertà al Ministro delle finanze nell'uso degli *Exchequer bills* vennero limitati dagli atti del 1861 e del 1866 (24 anno di Vittoria, c. 5, e 29 e 30 anno id. id. c. 25, § I, 1866), ed in questa guisa si può dire che il Parlamento poté esercitare un completo controllo su tutti i crediti da esso accordati. La legge del 1866, si può considerare come la prima che diede stabili norme, colla più completa garanzia giuridica, al bilancio dello Stato.

APPENDICE I. — [La materia del controllo parlamentare dei bilanci abbisogna di alcuni altri schiarimenti, che preferisco raccogliere in aggiunta alle notizie date dall'autore, tenendo conto insieme delle variazioni introdotte negli ultimi anni.

[Senza dubbio, risalendo alle origini del Parlamento, si può constatare, che il voto dei sussidi era già la principale, se non l'unica causa delle sue riunioni. Seguendo la sua storia, si riconosce che il diritto di accordare o di rifiutare le somme di denaro reclamate dalla Corona è stata la sorgente effettiva del suo potere e, per lungo tempo, il solo mezzo di mantenere ed estendere la sua autorità. Le somme venivano in origine votate separatamente da ciascuno dei tre Stati, senza che vi seguisse la sanzione reale. Ma sin dal 1348 (ventiduesimo anno del regno di Edoardo III) i sussidi sono accordati dalle due Camere, talvolta dopo una deliberazione comune. Sotto Riccardo II la formula muta e l'Assemblea elettiva dichiara, " che tutti i sussidi „ debbono essere accordati dai Comuni coll'assenso dei Lordi (3). I diritti rispettivi delle due Camere furono stabiliti in forma ancora più positiva sotto il regno di Enrico IV. Però doveva ancora passare un secolo prima che il voto dei sussidi venisse redatto in forma di leggi: il primo esempio di un atto di questa natura si trova soltanto dopo l'avvenimento di Enrico VIII ed è ancora una eccezione, mentre, alla fine di quel regno le due Camere accordano i sussidi pregando che la loro concessione sia ratificata e confermata dal consenso reale di Sua Maestà in modo da essere " registrata ed autorizzata dal potere del presente Parlamento „ (4).

(1) [TODD, op. cit., trad. it., pag. 519].

(2) [TODD, op. cit., pag. 518].

(3) STRUAS, *Constitutional history*, vol. III, pag. 459.

(4) Atto 5, Enrico VIII, c. 17; Atto 37, Enrico VIII, c. 25.

[Il 3 luglio 1698 la Camera dei Comuni adottò una risoluzione, secondo la quale tutti i sussidi sono esclusivamente accordati dai Comuni; ogni *bill*, che ha per oggetto di accordare sussidi deve esser votato anzitutto dai Comuni ed è privilegio incontestabile ed esclusivo dei Comuni il fissare, limitare ed ordinare in ogni legge il tasso, l'oggetto, le condizioni, i limiti e le qualificazioni di questi sussidi, i quali non debbono essere cambiati nè modificati dalla Camera dei Lordi. Successivamente i Comuni reclamarono ed ottennero il diritto di controllare l'impiego dei fondi votati. Nel 1666 la Camera nominò un comitato per esaminare i conti della marina e dell'esercito e l'anno dopo istituì una vera commissione d'inchiesta, che rivelò gravi fatti, e provocò una più rigorosa sorveglianza della contabilità. Dopo la rivoluzione del 1688, l'autorità finanziaria della Camera dei Comuni aumentò continuamente, sino a che essa poté esercitare un controllo permanente ed assoluto sulle entrate e sulle spese dello Stato.

[Il diritto di iniziativa spetta esclusivamente al Governo. Secondo uno *Standing Orders* del 20 marzo 1866: " la Camera non riceverà alcuna petizione, per alcuna somma relativa a servizi pubblici, e non esaminerà alcuna mozione tendente a votare un sussidio od un carico sulle rendite pubbliche, pagabile col mezzo dei fondi consolidati o sulle somme che deve fornire il Parlamento altrimenti che su proposta della Corona „. Questa norma non si fonda su alcuna legge e non deriva neanche dal rispetto delle prerogative reali, ma venne dalla Camera dei Comuni imposta a se medesima ed invano si tentò di eluderla con petizioni che avevano per iscopo di ottenere soccorsi pecuniarii o presentando progetti di spese da saldare col mezzo di fondi che saranno votati dal Parlamento o con indirizzi, risoluzioni o disposizioni legislative che imponevano al Governo l'obbligo morale di proporre certi crediti. Le eccezioni furono così rare, che il Gladstone poteva dire non aver mai la Camera violata la saggia e disinteressata norma postasi da se medesima (1).

[Il bilancio viene domandato tutti gli anni nel discorso della Corona. Con una risoluzione del 19 febbraio 1821, il Parlamento espresse il voto, che in tempo di pace i progetti di bilancio della guerra e della marina siano presentati innanzi al 15 gennaio, ovvero se la sessione incomincia più tardi, nei dieci giorni che seguono il principio dei lavori del Comitato dei sussidi. Sebbene questa risoluzione non sia stata convertita in una formale disposizione di regolamento, il Ministero vi si conforma quasi sempre. Verso il principio di ottobre, la Tesoreria manda una circolare a tutte le Amministrazioni per invitarle a trasmettere i loro progetti di bilancio per l'esercizio seguente.

(1) [GLADSTONE, *Church of England Quarterly review*, gennaio 1877; HATSELL, *Precedents*, vol. III, pag. 242; HANSARD, *Parliamentary Debates*, vol. CLXXXII, p. 591; TODD, *Gov. parlam.*, trad. it., pag. 453].

Questi documenti sono esaminati nei mesi di novembre e di dicembre e le cifre vengono discusse fra la Tesoreria e le singole Amministrazioni, sempre disposte a dotare quanto più largamente è possibile i rispettivi servizi. In seguito, le cifre vengono determinate in via definitiva e le *estimates* vengono presentate alla Camera dei Comuni sin dal principio della sessione. L'anno finanziario finiva una volta a San Michele; dal 1800 se ne portò la fine al 5 gennaio e dal 1854 si adottò la data del 31 marzo. Una volta il bilancio non si stampava: i ministri domandavano i crediti che erano necessari; ogni deputato poteva rivolgere loro domande, alle quali essi rispondevano del loro meglio, poi si votava in blocco la somma richiesta. Dal 1800 si incominciò a stampare il bilancio dell'esercito, dal 1819 quello della marina e soltanto dal 1843 si sono presentati in forma completa tutti i bilanci relativi ai servizi civili. Così si venne a stampare non solo il testo dei capitoli, ma anche tutto quanto concerne le singole amministrazioni; il che faceva dire a Disraeli il 19 giugno 1857 " che i ministri, a quanto pare, non possono più costruire sotto la loro responsabilità e senza l'autorizzazione del Parlamento nemmeno un semplice *water-closet* (1). Infatti, come osserva il conte di Franqueville (2), i bilanci contengono l'indicazione delle spese più minute: non basta stampare il numero degli impiegati delle Amministrazioni e la cifra dello stipendio di ciascuno di essi, ma si entra talvolta nei medesimi particolari per il personale di servizio e si nota, per esempio, che un portiere ha l'alloggio, il lume ed il riscaldamento, un altro 4 lire di gratificazione, un altro ancora una piccola gratificazione per portare il *lunch* agli impiegati, persino si nota che un cameriere riceve 5 Ls. l'anno per stare alla porta della galleria delle signore alla Camera dei Comuni. Se un impiegato percepisce a qualsiasi altro titolo una somma oltre lo stipendio, ne è fatta sempre esatta menzione nel bilancio in modo che il Parlamento ha sotto gli occhi uno stato per quanto è possibile completo di tutte le spese preventive. È vero, come osserva il Gneist, che i capitoli sono pochi relativamente ai bilanci del Continente e dentro questi le Amministrazioni hanno facoltà più larghe delle nostre; ma è certo che questa specializzazione, dirò così, interna, dimostra che queste facoltà possono essere loro conferite senza alcun pericolo.

[La Camera dei Comuni discute le proposte del Governo e delibera sulla cifra di ciascuno dei capitoli del bilancio della spesa riunendosi in *Committee of Supply*; in seguito vota le risorse corrispondenti alle spese suddette, cioè autorizza la Tesoreria a procurare i fondi necessari per farvi fronte e gliene fornisce i mezzi: per far ciò,

(1) M. DISRAELI, 29 giugno 1857; HANSARD, *Parliamentary Debates*, vol. CXLVI, pag. 64.

(2) Op. cit., vol. III, pag. 460.

si riunisce in *Committee of ways and means*. Coll'atto di appropriazione assicura l'equilibrio fra le spese e le entrate e determina definitivamente le cifre del bilancio. La prima adunanza del comitato dei sussidi ha luogo nel venerdì successivo al discorso della Corona. Però siccome gli Inglesi tengono sempre ferma la massima, che essi hanno il diritto di mormorare prima di pagare e che prima di chiedere le imposte, il Governo deve far ragione ai lamenti, così la prima seduta e qualche altra ancora vanno perdute senza che la Camera possa costituirsi in Comitato dei sussidi. Venne perciò approvato un ordine del giorno del 27 novembre 1882, secondo il quale le sedute del Comitato dei sussidi si tengono anche il lunedì ed il giovedì, ed in questi giorni la Camera si costituisce in Comitato dei sussidi senz'altro, per guisa che non potrebbe accuparsi di altre materie. Appena la Camera ha deliberato di costituirsi in comitato dei sussidi o nel giorno a ciò *ways* destinato, lo *Speaker* cede la presidenza al *Chairman* del Comitato *of and means*, che incomincia subito la discussione delle spese. Le sedute non si seguono regolarmente, ma si alternano cogli altri lavori della Camera, per guisa che i vari bilanci siano tutti approvati in tempo utile. Fra i vari principii che regolano queste discussioni notiamo i seguenti: quando sono proposte due somme diverse, si deve metter prima ai voti la somma inferiore; quando si tratta della durata di una imposta, si deve mettere ai voti sempre il termine più breve; quando si tratta di respingere o di ridurre un articolo, la questione deve limitarsi esclusivamente a questo punto; il Parlamento non può mai aumentare la cifra dei crediti proposti dal Governo. Queste ed altre norme vanno però soggette a frequenti eccezioni. La discussione dei bilanci dell'esercito e della marina è generalmente preceduta da una esposizione generale presentata rispettivamente dai ministri responsabili o dai loro rappresentanti nella Camera dei Comuni. A questa segue una discussione generale prima che il Comitato passi all'esame dei singoli capitoli, mentre invece non vi ha di solito alcuna discussione generale sul bilancio dei servizi civili. I bilanci non si discutono in alcun ordine; oggi se ne comincia uno, che poi si sospende per continuare la discussione di un altro, in modo che restano quasi tutti incompiuti sino all'ultimo mese della sessione. Le risoluzioni del Comitato vengono poi lette alla Camera una prima volta; presentate in seconda lettura, durante la quale i singoli capitoli sono messi ai voti, e possono esser discusse, aggiornate, rinviate al Comitato, emendate od adottate. La Camera può ridurre la somma di un capitolo, ma se venisse proposto un aumento, la proposta deve esser rinviata al Comitato.

[Sebbene l'anno finanziario cominci il primo d'aprile, dura sempre l'uso di non convertire i *bills* di sussidi in leggi prima della fine della sessione, e perciò sino allora le spese fanno in virtù di semplici risoluzioni della Camera dei Comuni. Questa irregolarità è poi coperta coll'atto di assegnazione: lo è altresì, sebbene indirettamente,

colla conversione delle risoluzioni prese sul rapporto del Comitato delle *vie e dei mezzi* in Atti del Parlamento. Come il Comitato dei sussidi, così quello delle *vie e dei mezzi* si riunisce ad intervalli più o meno lunghi durante tutta la sessione. Quando l'Assemblea ha ricevuto il primo rapporto del Comitato dei sussidi, determina il giorno nel quale si riunirà in Comitato per esaminare le *vie ed i mezzi* coi quali ottenere i sussidi accordati a Sua Maestà. Questo Comitato esamina e discute allo stesso modo dell'altro. Generalmente in una delle sue prime sedute il Cancelliere dello Scacchiere fa verbalmente l'esposizione generale della situazione finanziaria, facendo conoscere l'ammontare presunto delle rendite che si avranno dalle imposte esistenti, il totale delle spese, l'eccedenza o il disavanzo che presenterà il bilancio del presente esercizio. Espone poi i mezzi che si propone di impiegare per far fronte alle spese prevedute ed indica le diminuzioni o gli aumenti di imposta, che egli si propone di sottoporre al voto del Parlamento.

[Il Comitato *delle vie e dei mezzi* non può proporre alla Camera e questa non può votare alcuna nuova imposta senza il consenso formale o tacito della Corona. Può però sostituire per via di emendamento una nuova imposta ad un'altra di egual valore proposta dal Governo. Le risoluzioni del Comitato delle *vie e dei mezzi* sono riferite alla Camera in un giorno determinato e vengono lette una prima volta senza esser messe ai voti, poi una seconda e sono allora adottate o respinte, emendate, aggiornate o rinviate al Comitato. I voti del Comitato delle *vie e dei mezzi*, allorquando la Camera li ha ratificati, consentono al Governo di provvedere alle spese votate nel Comitato dei sussidi e provocano dalla Camera l'ordine di compilare il *bill* del fondo consolidato col quale viene attribuita alle spese dell'esercizio corrente una certa somma da prelevare dal fondo consolidato. Generalmente nel corso della sessione si approvano due o tre atti di questa natura ed i crediti votati in Comitato dei sussidi possono essere spesi sino alla concorrenza delle somme così indicate per legge. Quando il Comitato delle *vie e dei mezzi* approva una nuova imposta od aumenta una imposta esistente, la sua risoluzione ha un effetto immediato. La percezione dell'imposta può cominciare subito dopo il voto della Camera e prima che sia promulgata la legge, il che tien luogo dei *catenacci* di altri Stati, col medesimo effetto fiscale, ma con assai maggior rispetto all'essenza del sistema costituzionale. Invece, se la Camera ha deliberata una diminuzione d'imposta, si percepisce immediatamente tanto di meno, esigendo però una cauzione dai contribuenti per la differenza, nel caso in cui la legge non venisse votata. Siccome però questa viene presentata subito e potrebbe esser respinta soltanto dai Lordi, i quali non lo hanno fatto mai, non ne deriva alcun inconveniente.

[I due Comitati funzionano dunque parallelamente per tutta la durata della sessione, procedendo sempre d'accordo fra essi e colla

Camera. Le riunioni sono più o meno frequenti, secondo la rapidità dei loro lavori; il Comitato delle vie e dei mezzi non vota in alcun caso una somma superiore al totale dei crediti aperti dal Comitato dei sussidi, anzi ha cura di tenersi sempre ad una cifra inferiore in guisa da mantenere intatta per tutta la durata della sessione il diritto di controllo del Parlamento. Quando poi, verso il momento in cui la Camera sta per esser prorogata, il Comitato dei sussidi ha compiuti i suoi lavori e votate tutte le somme necessarie alla dotazione dei vari servizi, il Comitato *delle vie e dei mezzi* compie l'opera e regola l'assegnazione delle entrate alle spese votate; viene quindi presentato il *bill* del fondo consolidato o più propriamente il *bill* di appropriazione, che determina esattamente le cifre attribuite a ciascuna spesa ed autorizza il loro pagamento col mezzo delle rendite indicate.

[La Commissione di revisione creata nel 1866 sotto il nome di *Exchequer and audit office* è una specie di Corte dei conti alla quale debbono esser sottoposti tutti i documenti contabili che si riferiscono ai bilanci. L'esame dei conti alla Camera dei Comuni comincia generalmente nel mese successivo a quello dell'apertura della sessione. La Commissione dei conti esamina successivamente i vari capitoli del bilancio, arrestandosi particolarmente alle osservazioni del controllore generale dello Scacchiere e cita davanti a sè i funzionari superiori delle singole Amministrazioni per chiedere loro notizie e spiegazioni. La Commissione riferisce alla Camera intorno ai suoi lavori con una serie di rapporti ai quali unisce il resoconto delle sue sedute in modo che ogni deputato possa conoscere le questioni sollevate, i conflitti che hanno potuto determinarsi ed il modo in cui furono risolti. Questi rapporti non sono formalmente sanzionati ed il Parlamento non vota alcuna legge la quale approvi il conto consuntivo. Però essi servono di punto di partenza a risoluzioni della Camera, talvolta anche a leggi, mettono in rilievo tutte le lacune che può presentare il sistema della contabilità pubblica e segnalano alla Camera, e quindi al pubblico, tutti gli abusi che debbono esser riformati nelle diverse amministrazioni dello Stato.

[Queste forme dei bilanci inglesi, accanto ad alcune serie garanzie sulle quali già è stata richiamata l'attenzione, contengono certamente anche molti difetti, i quali li rendono poco adatti e talvolta persino non facili a comprendersi specie dai popoli continentali. I bilanci non sono preceduti da alcuna spiegazione nè accompagnati da alcuna giustificazione: abbondano in particolari; vi si trovano cifre assolutamente sottili, ma non v'ha certo alcun ordine che consenta di farsele agevolmente un'idea. La divisione in tre grandi categorie — marina, esercito e servizi civili — non corrisponde effettivamente all'idea che noi ci facciamo dell'Amministrazione dello Stato. La spesa relativa al mantenimento dei fari dell'isola Bahama si trova, per esempio, con quelle dei palazzi reali; le Camere del Parlamento stanno coi pompieri della città di Londra; il servizio topografico col paga-

mento delle tasse sulle proprietà dello Stato. Le varie spese di uno stesso Ministero sono sparse in parecchie classi diverse; d'altra parte il bilancio della guerra, per esempio, ha un solo capitolo per le paghe dello Stato Maggiore e di tutte le truppe rappresentante una spesa di oltre 100 milioni di lire nostre; così nel Ministero della marina troviamo un capitolo di oltre 80 milioni, in quello dell'istruzione uno di 70 ed in quello delle poste uno di 120 milioni, mentre si domanda al Parlamento un voto speciale per lo stipendio degli amministratori del canale di Suez, per i presidenti delle sezioni elettorali e per lo studio del passaggio di Venere. La Camera esercita assai di rado il diritto di modificare qualche spesa, il che fa supporre che il controllo da essa esercitato sul bilancio non sia poi di quella grande efficacia che si potrebbe credere. Anche il controllo sulla spesa non ha ancora tutta la precisione desiderabile, sebbene negli ultimi anni siano stati fatti progressi notevoli.

[La massima secondo la quale sono stati vietati gli storni ha un valore puramente morale, e la quantità dei servizi raccolti talvolta sopra un solo capitolo consente ai ministri un'autorità veramente eccessiva. D'altronde il potere che ha la Camera, col mezzo della sua Commissione dei conti, di chiamare davanti a sè qualsiasi funzionario pubblico, di interrogarlo, chiedergli tutte le notizie ed i documenti desiderabili, discutere con lui tutte le questioni relative alla pubblica amministrazione non è scevro di pericoli. Il pericolo non è molto grande in Inghilterra dove le consuetudini amministrative non hanno potuto alterare il valore delle leggi, e d'altronde la pubblicità delle sedute della Commissione ed i particolari con cui vengono pubblicati i suoi verbali stenografati costituiscono altrettanti freni col concorso vigile della pubblica opinione; di guisa che si può dire che questa Commissione, se non ha fatto molto bene, ha certo impedito molto male].

APPENDICE II. — Le relazioni fra il bilancio e la legge nel diritto pubblico inglese, che abbiamo cercato di esporre, risultano dai precedenti di Hatsell e dalle singole massime delle consuetudini parlamentari in relazione colla responsabilità giuridica dei funzionari (1). Siccome però questi principii giuridici non appaiono molto evidenti nel trattato del Blackstone, la lacuna ha determinato nel Continente l'erroneo concetto, " che il Governo parlamentare riposi sull'approvazione annuale di tutte le entrate e le spese dello Stato da parte del Parlamento „. La logica sottile di Beniamino Constant ne fece un articolo di fede del sistema costituzionale. In Germania, nel periodo della lotta per il ristabilimento delle libere istituzioni, la dottrina per effetto della quale le Camere hanno la facoltà di approvare tutte le entrate e le spese dello Stato diventò un dogma, che ogni fautore del diritto pubblico costituzionale rico-

(1) HATSELL, *Precedents*, vol. III; GNEIST, *Gesetz and Budget*, Berlin 1879.

nosceva in buona fede come della maggiore evidenza. Siffatta idea poteva però consistere soltanto sulla confusione fra le nozioni di costituzione e di amministrazione e sulla mancanza del criterio e del senso giuridico di un'Amministrazione dello Stato secondo la legge. Giacchè, se siffatta idea avesse mai potuto prevalere in Inghilterra, la maggioranza della Camera dei Comuni avrebbe dovuto diventare essa il Governo, come avvenne per la prima volta nel 1849. Ne sarebbe derivato nel fatto un Governo di partito senza alcuna responsabilità e senza limiti, un assolutismo che coll'aggruppamento degli interessi si sarebbe in breve spazio di tempo mutato secondo le maggioranze.

Per notare soltanto i punti essenziali, ne sarebbero derivate queste conseguenze. I diritti e gl'interessi dei singoli, da una cosiffatta discussione del bilancio, sarebbero stati compromessi, imperocchè la maggior parte delle imposte specialmente la fondiaria, le tariffe doganali, le imposte sui consumi ed altre, nelle quali vi è un conflitto fra gli interessi delle varie classi sociali, sarebbero riuscite ad una espressione molto ambigua che avrebbe confuse tutte le idee economiche.

La vita stessa di tutta l'Amministrazione dello Stato, compresa quella della giustizia, si sarebbe trovata all'immediata dipendenza dalle mutabili maggioranze e dei partiti contro cui la permanenza dell'Amministrazione dello Stato deve essere difesa da salde barriere giuridiche.

L'esistenza di una prima Camera o di una Camera Alta come organo tutelare dell'ordinamento giuridico, sarebbe diventata illusoria, perchè ogni legge avrebbe potuto essere abrogata dalla Camera dei Comuni col semplice rifiuto dei mezzi per eseguirla ed ogni nuova legge avrebbe potuto rimanere lettera morta, in seguito al rifiuto dei relativi stanziamenti in bilancio.

Per conseguenza, un voto di bilancio avrebbe potuto mettere in pericolo non solo tutte le leggi dello Stato, ma la stessa costituzione; in breve, in luogo di un Governo secondo la legge, si sarebbe avuto un Governo secondo le risoluzioni effimere dell'Assemblea che vota le imposte, come è avvenuto per qualche tempo in Francia. Questi pregiudizii costituzionali si possono spiegare soltanto coll'influenza delle antiche idee di Governo assoluto, nelle quali manca qualsiasi serio concetto di un Governo secondo la legge, in chi regge del pari che in chi è governato. Da uno Stato assoluto è perciò molto facile il passaggio ad un diritto altrettanto assoluto di consentire senza alcuna riserva le imposte e le spese; ma è altrettanto facile ritornare da questo sistema ad un vero assolutismo.

La confusione inesprimibile che esiste nella dottrina della concessione di tutte le entrate e di tutte le spese dello Stato ed un preteso diritto della seconda Camera di respingere in blocco tutto il bilancio — errore che ha appena un'ombra di fondamento nelle disposizioni positive del diritto inglese, ma che non ha alcun precedente

nelle consuetudini del Parlamento inglese — si spiega in Francia e nel Belgio colla circostanza, che le teorie dominanti in quei paesi si svilupparono sotto l'influenza di un mutamento dinastico e colla teoria, alla quale intimamente si connettevano, della sovranità popolare. Questa doveva essere naturalmente condotta a considerare i mezzi di vita dello Stato come del popolo, ed a ritenere che fosse una libera concessione della rappresentanza del popolo stesso tutto ciò che la concerneva.

Queste teorie costituzionali hanno avuto largo seguito anche in Germania dal 1815 al 1848 nei concetti dominanti, sempre più profondamente radicati quanto più la pubblica opinione seguiva i modelli esistenti in materia di istituzioni costituzionali. Nelle costituzioni dell'Europa meridionale, su questa favola convenzionale del "diritto di rifiutare le imposte", riposa tutto un sistema di crisi ministeriali, che mancano di qualsiasi fondamento nel diritto inglese e non consentono alcuno stabile ordinamento all'Amministrazione dello Stato. In Francia e nel Belgio la lunga durata delle forme parlamentari ed il senso pratico della nazione hanno impedito i più gravi errori od almeno tenuta ferma la linea di confine, che impedì di ricusare le spese pubbliche in aperta violazione della legge. Anche in Prussia le Commissioni del bilancio alla Camera dei Deputati hanno mantenuto nelle loro consuetudini il limite legale, sebbene quasi ogni anno si ripetano mozioni intese a violarlo. In modo essenziale è stata mantenuta in Germania la dottrina di una specie di tradizione nel diritto d'approvare il bilancio, che i membri più intelligenti hanno trapiantata anche nei Consigli comunali delle grandi città. La soluzione di siffatte questioni non si può trovare altrimenti che, in una considerazione più conforme alle vere esigenze del diritto amministrativo, specialmente nel riconoscere con voce unanime: 1° che l'approvazione delle somme del bilancio costituisce soltanto una norma direttiva per l'adempimento dei relativi uffici amministrativi; 2° che tutte le norme di condotta emanate in forma di leggi o di regolamenti debbono soggiacere in ogni caso alle norme dispositive delle leggi organiche dell'Amministrazione; 3° che la facoltà dei funzionari di percepire e spendere il denaro dello Stato non è un *mandatum*, ma un *officium publicum*, per cui non è possibile intentare contro di essi alcuna azione civile per abuso di potere, ma solamente applicare il principio della responsabilità penale e civile dei funzionari (1).

(1) [ARCOLEO, op. cit., pag. 30-33; P. LEROY BEAULIEU nell'ultima edizione (V) della sua *Science de Finances*, vol. II, pag. 88-89, così si esprime in proposito: " Il rifiuto del bilancio è incontestabilmente un diritto della Camera dei Deputati, è per essa ciò che la guerra per un popolo, l'*ultima ratio*, il supremo mezzo per trionfare di una aggressione del potere esecutivo. Come arma difensiva in mani prudenti il rifiuto del bilancio è un mezzo legittimo; come arma aggressiva in mani violente è invece un procedimento arbitrario e sleale; sarebbe il modo di

§ 104.

L'Amministrazione del Debito pubblico. " National Debt Office "

Alla fine dei controlli finanziari dobbiamo parlare di quell'ufficio col mezzo del quale sono stati riuniti in una Commissione i controlli amministrativi, giuridici e parlamentari per l'Amministrazione del debito pubblico.

Mentre le Amministrazioni dello Stato di un tempo cercavano di aiutarsi con anticipazioni temporanee e con prestiti, l'accordo concluso colla Banca d'Inghilterra mediante la convenzione del 1693 iniziò un permanente debito pubblico.

La presente Amministrazione del debito pubblico (1) si fonda sopra la legge fondamentale del 1786 (16° anno di Giorgio III, c. 11) secondo la quale è stato costituito un fondo di ammortamento del debito pubblico, assegnandovi una somma annuale di un milione di Ls., affidata ad una Commissione di ammortamento e posta sotto la sua Amministrazione. Colla successiva legge del 1829 (decimo anno di Giorgio IV, c. 27) venne posto il principio fondamentale, il quale venne

annullare l'altra Camera ed il potere esecutivo, di concentrare la deliberazione e l'azione in una sola assemblea. Il rifiuto del bilancio, tranne in casi di una eccezionale gravità, sarebbe una violenza incontestabile come un colpo di Stato del potere esecutivo, sebbene con apparenza più legale.... Nel 1877 il Congresso degli Stati Uniti aggiornò il voto del bilancio della guerra; nello stesso anno in Australia il Parlamento di Melbourne ha respinto tutto il bilancio.... In Europa il pericolo sarebbe più grave, ma non si possono sopprimere le istituzioni liberali per paura degli abusi].

(1) L'esistenza e lo sviluppo del Debito Pubblico inglese vengono descritti in numerosi documenti pubblicati negli *Atti Parlamentari*. L'aumento di quel debito nel secolo XVIII è stato determinato principalmente dalle necessità delle guerre combattute nel Continente: il punto più elevato venne raggiunto alla fine del 1815, con un debito totale di 885 milioni di Ls. fra debiti consolidati e fluttuanti, da cui derivava un onere di 32 milioni di Ls. all'anno fra interessi e annualità. Lo specchio più completo si trova nei *Return of the Amount of the National Debt from 1691 to 1858*. Parl. P., 1857-58, n. 443. I *Documenti Parlamentari* pubblicano però tutti gli anni speciali relazioni sugli aumenti e sulle diminuzioni del debito.

[Negli *Atti Parlamentari* del 1892 troviamo i documenti seguenti: *Finance Accounts, Statistical tables 1; Accounts of the Gross Amount of all Bank Annuities and any Annuities for terms of Years transferred and of all sums of Money paid of the National Debt Commissioners*, Parl. P., XLVIII, pag. 277; *Liabilities Assets and Expenditure*, ivi, pag. 279; *Sinking Fund*, ivi, 425; *Unfunded Debt*, ivi, 459; *Balance Sheet, setting the Assets and Liabilities of the National Debt Commissioners in respect of Trustee Saving Banks*, ivi, 409; Rapporti sulle Casse di Risparmio. LXXII, 541; sulle Società di Mutuo Soccorso, XLVIII, 413; sulle Casse di Risparmio militari, L, 609-611; id. postali, XLVIII, 325; id., sulle *Trustee Saving Banks*, LXXII, 631].

poi modificato in ciò che si destinò a questo fondo per l'avvenire, la quarta parte dei residui attivi di ciascun anno. Pur mantenendo questi assegni come antico fondo di ammortamento (*old sinking fund*) la legge del 1875 (38 e 39 anno del Regno di Vittoria, c. 45) aggiunse un nuovo fondo di ammortamento, secondo il quale tutti gli anni è stanziato per legge un fondo di 28 milioni di Ls. per il pagamento degli interessi del debito pubblico colla riserva, che tutte le somme residue siano trasferite al fondo di ammortamento. Con una serie di leggi sono stati assegnati al fondo di ammortamento anche tutti i sopravvanzi eventuali della spesa e dell'entrata, del pari che i legati ed i doni che pervengono allo Stato.

La Commissione che sovrasta a questa Amministrazione è presieduta dal Cancelliere dello Scacchiere e comprende, oltre ad esso, lo *Speaker* della Camera dei Comuni, il *Master of the Rolls*, il *Chief Baron*, l'*Accountant General* della Cancelleria, il Governatore ed il Vice-governatore della Banca d'Inghilterra. Per trattare gli affari secondo l'atto del 1818 (58° anno del Regno di Giorgio III, c. 66), bastano tre di questi commissari (1). Per gli affari correnti, i funzionari del servizio permanente hanno però cura di avere anche l'approvazione del controllore generale, o di chi ne fa le veci, al quale si aggiungono il Cancelliere dello Scacchiere e i due Governatori della Banca d'Inghilterra. La Commissione presenta un rapporto annuale sulle condizioni del debito pubblico e vi aggiunge altre relazioni sugli ammortamenti e sulle Casse di risparmio (2). Alle sue funzioni appartengono anche gli uffici seguenti:

(1) Il bilancio dell'Amministrazione del Debito Pubblico si trova fra le spese per i servizi civili, classe II, n. 19 e comprende soltanto l'ufficio permanente: i principali impiegati *ex Officio* sono i seguenti; un controllore generale a 1500 Ls., un vice-controllore generale a 1000 Ls., un *Actuary* a 700 Ls., quattro *Principal Clerks*, in tutto 43 impiegati fra i quali un agente di banca con 300 Ls. ed un *Makler* a 1000 Ls. con una spesa totale di 16.581 Ls.

(2) [Le principali leggi sul Debito Pubblico (*National Debt*) sono le seguenti:

- 1786. 26 Giorgio III, c. 31, sez. 14-16, Commissarii.
- 1808. 48 id., c. 142. Rendite vitalizie.
- 1816. 56 id., c. 98, sez. 18. Commissarii.
- 1818. 58 id., c. 66, id.
- 1828. 4 Giorgio IV, c. 19, id.
- 1828. 9 id., c. 16, sez. 2. Rendite vitalizie.
- 1830. 11 id., c. 1. Guglielmo IV, c. 26. *Bill* dello Scacchiere.
- 1831-32. 2 e 3 id., c. 59. Rendite vitalizie.
- 1852-58. 16 e 17 Vitt., c. 45. Annualità per le Casse di Risparmio.
- 1861. 24 e 25 id., c. 3, sez. 6. Esposizione annuale del Debito Nazionale.
- 1864. 27 e 28 id., c. 43. Annualità per le Casse di Risparmio; c. 46. Questioni varie.
- 1868-69. 32 e 33 id., c. 91, sez. 9-11, 30-33. *Bankruptcy funds*; c. 101, sez. 9. Prestiti all'ufficio dei Lav. Pubb. della metropoli.
- 1870. 33-34 id., c. 71, sez. 50-60. Dividendi non chiesti.

(Segue)

1) L'autorizzazione di creare rendite vitalizie (*annuities*), di comprare e incassare una corrispondente somma del consolidato secondo l'atto del 1808 (48 anno di Giorgio III, c. 142). Colla nuova legislazione, questo procedimento venne di molto agevolato per poter formare una cassa di assicurazione per la vecchiaia accessibile a tutti. Colle leggi del 1831-32 (2 e 3 anno del Regno di Guglielmo IV, c. 59), venne specialmente destinata a tale ufficio l'Amministrazione delle *Exchequer Annuities*.

2) Essa riceve con certe modalità i fondi delle casse di risparmio autorizzate in Inghilterra e paga ad esse gli interessi conforme alla legge. Essa rivede anche i conti delle medesime ed approva gli statuti delle Casse di risparmio e delle società di mutuo soccorso (*Friendly Societies*) al quale scopo è aggiunto a questo ufficio anche un *Registrar of Friendly Societies* competente in materia giuridica (1).

3) Nell'ultima generazione si è dovuto provvedere anche a trovare i mezzi per la costruzione di grandi opere di fortificazione, per l'aumento delle reti telegrafiche e per scopi analoghi, e si autorizzò così l'emissione di *terminable annuities*, nella qual forma viene assicurato un conveniente ammortamento di questo debito speciale dello Stato.

1876. 39 e 40 Vitt., c. 52, sez. 2. Annualità delle Casse di risparmio.

1878. 41 e 42 id., c. 58. Anticip. per l'ammiragliato e la guerra.

1879. 42 e 43 id., c. 77, sez. 7 e 8. Prestiti per opere pubbliche.

1881. 44 e 45 id., c. 38, sez. 2 e 3. Id. id.

1882. 45 e 46 id., c. 51. *Savings Banks Government Annuities Act*.

1887. 50 e 51 id., c. 40. Legge sulle Casse di risparmio.

1891. 54 e 55 id., c. 21, id. id. e c. 47. Legge sulle Casse di risparmio *on Trustees*.

1893. 56 e 57 id., c. 69. Id. id.

1892. 55 e 56 id., c. 61. Legge sui prestiti per opere pubbliche.

Le varie materie alle quali si riferiscono queste ed altre leggi di minore importanza si possono così distinguere:

- a) Ordinamento, attribuzioni, spese dei Commissarii.
- b) Riduzione del debito: 1) col fondo d'ammortamento; 2) con assegni annuali e polizze vitalizie; 3) con donazioni e *bequests*.
- c) Assegni annuali e polizze vitalizie.
- d) Amministrazione ed investimento dei fondi.
- e) Anticipazioni avute dall'Ufficio delle poste e da altri fondi delle Casse di risparmio.
- f) Disposizioni varie].

(1) Le leggi sulle Casse di risparmio sono state recentemente unificate col l'Atto del 1863 (26 e 27 della regina Vittoria, c. 87). — (Vedi il rapporto del Comitato d'inchiesta nei *Parlam. Pap.*, 1857-58, n. 441. — Negli *Atti Parlamentari* viene pubblicata tutti gli anni una relazione sul numero delle Casse di risparmio e sulle loro condizioni. — Per le Società di Mutuo Soccorso, il *Registrar General* pubblica del pari un rapporto annuale. L'organico di quest'Amministrazione contiene un *Registrar* a 1500 Ls. ed un assistente con un modesto ufficio, iscritto al n. 15 della Classe II dei servizi civili.

Quasi tutti gli anni la raccolta delle leggi contiene nuove disposizioni per accrescere le attribuzioni della Commissione del debito pubblico, norme speciali sull'amministrazione dei fondi e autorizzazioni per alcune operazioni di finanza. Del resto, anche il *National Debt Act* del 1870 (33 e 34 Vittoria, c. 71) lasciò immutata la costituzione di questo ufficio; mentre riunì il debito pubblico coll'ammortizzabile, regolò il passaggio delle scritturazioni del debito pubblico, l'emissione di certificati da 50 a 1000 Ls., ed alcuni altri punti tecnici e di diritto privato (1).

(1) Uno scopo principale della legge era quello di creare un consolidato che offrisse maggiori agevolanze nella sua trasmissione per i portatori. A questo si connettono norme variabili sulle notificazioni, i pagamenti, i dividendi ecc. Ad altre conversioni provvede il *National Debt Act* del 1883 (46 e 47 Viet., c. 54).

[Il 3 luglio 1698 la Camera dei Comuni adottò una risoluzione. secondo la quale tutti i sussidi sono esclusivamente accordati dai Comuni; ogni *bill*, che ha per oggetto di accordare sussidi deve esser votato anzitutto dai Comuni ed è privilegio incontestabile ed esclusivo dei Comuni il fissare, limitare ed ordinare in ogni legge il tasso, l'oggetto, le condizioni, i limiti e le qualificazioni di questi sussidi, i quali non debbono essere cambiati nè modificati dalla Camera dei Lordi. Successivamente i Comuni reclamarono ed ottennero il diritto di controllare l'impiego dei fondi votati. Nel 1666 la Camera nominò un comitato per esaminare i conti della marina e dell'esercito e l'anno dopo istituì una vera commissione d'inchiesta, che rivelò gravi fatti, e provocò una più rigorosa sorveglianza della contabilità. Dopo la rivoluzione del 1688, l'autorità finanziaria della Camera dei Comuni aumentò continuamente, sino a che essa potè esercitare un controllo permanente ed assoluto sulle entrate e sulle spese dello Stato.

[Il diritto di iniziativa spetta esclusivamente al Governo. Secondo uno *Standing Orders* del 20 marzo 1866: " la Camera non riceverà alcuna petizione, per alcuna somma relativa a servizi pubblici, e non esaminerà alcuna mozione tendente a votare un sussidio od un carico sulle rendite pubbliche, pagabile col mezzo dei fondi consolidati o sulle somme che deve fornire il Parlamento altrimenti che su proposta della Corona „. Questa norma non si fonda su alcuna legge e non deriva neanche dal rispetto delle prerogative reali, ma venne dalla Camera dei Comuni imposta a se medesima ed invano si tentò di eluderla con petizioni che avevano per iscopo di ottenere soccorsi pecuniarii o presentando progetti di spese da saldare col mezzo di fondi che saranno votati dal Parlamento o con indirizzi, risoluzioni o disposizioni legislative che imponevano al Governo l'obbligo morale di proporre certi crediti. Le eccezioni furono così rare, che il Gladstone poteva dire non aver mai la Camera violata la saggia e disinteressata norma postasi da se medesima (1).

[Il bilancio viene domandato tutti gli anni nel discorso della Corona. Con una risoluzione del 19 febbraio 1821, il Parlamento esprime il voto, che in tempo di pace i progetti di bilancio della guerra e della marina siano presentati innanzi al 15 gennaio, ovvero se la sessione incomincia più tardi, nei dieci giorni che seguono il principio dei lavori del Comitato dei sussidi. Sebbene questa risoluzione non sia stata convertita in una formale disposizione di regolamento, il Ministero vi si conforma quasi sempre. Verso il principio di ottobre, la Tesoreria manda una circolare a tutte le Amministrazioni per invitarle a trasmettere i loro progetti di bilancio per l'esercizio seguente.

(1) [GLADSTONE, *Church of England Quarterly review*, gennaio 1877; HATSKILL, *Precedents*, vol. III, pag. 242; HANSARD, *Parliamentary Debates*, vol. CLXXXII, p. 591; TODD, *Gov. parlam.*, trad. it., pag. 453].

Questi documenti sono esaminati nei mesi di novembre e di dicembre e le cifre vengono discusse fra la Tesoreria e le singole Amministrazioni, sempre disposte a dotare quanto più largamente è possibile i rispettivi servizi. In seguito, le cifre vengono determinate in via definitiva e le *estimates* vengono presentate alla Camera dei Comuni sin dal principio della sessione. L'anno finanziario finiva una volta a San Michele; dal 1800 se ne portò la fine al 5 gennaio e dal 1854 si adottò la data del 31 marzo. Una volta il bilancio non si stampava: i ministri domandavano i crediti che erano necessari; ogni deputato poteva rivolgere loro domande, alle quali essi rispondevano del loro meglio, poi si votava in blocco la somma richiesta. Dal 1800 si incominciò a stampare il bilancio dell'esercito, dal 1819 quello della marina e soltanto dal 1843 si sono presentati in forma completa tutti i bilanci relativi ai servizi civili. Così si venne a stampare non solo il testo dei capitoli, ma anche tutto quanto concerne le singole amministrazioni; il che faceva dire a Disraeli il 19 giugno 1857 " che i ministri, a quanto pare, non possono più costruire sotto la loro responsabilità e senza l'autorizzazione del Parlamento nemmeno un semplice *water-closet* (1). Infatti, come osserva il conte di Franqueville (2), i bilanci contengono l'indicazione delle spese più minute: non basta stampare il numero degli impiegati delle Amministrazioni e la cifra dello stipendio di ciascuno di essi, ma si entra talvolta nei medesimi particolari per il personale di servizio e si nota, per esempio, che un portiere ha l'alloggio, il lume ed il riscaldamento, un altro 4 lire di gratificazione, un altro ancora una piccola gratificazione per portare il *lunch* agli impiegati, persino si nota che un cameriere riceve 5 Ls. l'anno per stare alla porta della galleria delle signore alla Camera dei Comuni. Se un impiegato percepisce a qualsiasi altro titolo una somma oltre lo stipendio, ne è fatta sempre esatta menzione nel bilancio in modo che il Parlamento ha sotto gli occhi uno stato per quanto è possibile completo di tutte le spese preventive. È vero, come osserva il Gneist, che i capitoli sono pochi relativamente ai bilanci del Continente e dentro questi le Amministrazioni hanno facoltà più larghe delle nostre; ma è certo che questa specializzazione, dirò così, interna, dimostra che queste facoltà possono essere loro conferite senza alcun pericolo.

[La Camera dei Comuni discute le proposte del Governo e delibera sulla cifra di ciascuno dei capitoli del bilancio della spesa riunendosi in *Committee of Supply*; in seguito vota le risorse corrispondenti alle spese suddette, cioè autorizza la Tesoreria a procurare i fondi necessari per farvi fronte e gliene fornisce i mezzi: per far ciò,

(1) M. DISRAELI, 29 giugno 1857; HANSARD, *Parliamentary Debates*, vol. CXI.VI, pag. 64.

(2) Op. cit., vol. III, pag. 460.

[Il 3 luglio 1698 la Camera dei Comuni adottò una risoluzione, secondo la quale tutti i sussidi sono esclusivamente accordati dai Comuni; ogni *bill*, che ha per oggetto di accordare sussidi deve esser votato anzitutto dai Comuni ed è privilegio incontestabile ed esclusivo dei Comuni il fissare, limitare ed ordinare in ogni legge il tasso, l'oggetto, le condizioni, i limiti e le qualificazioni di questi sussidi, i quali non debbono essere cambiati nè modificati dalla Camera dei Lordi. Successivamente i Comuni reclamarono ed ottennero il diritto di controllare l'impiego dei fondi votati. Nel 1666 la Camera nominò un comitato per esaminare i conti della marina e dell'esercito e l'anno dopo istituì una vera commissione d'inchiesta, che rivelò gravi fatti, e provocò una più rigorosa sorveglianza della contabilità. Dopo la rivoluzione del 1688, l'autorità finanziaria della Camera dei Comuni aumentò continuamente, sino a che essa potè esercitare un controllo permanente ed assoluto sulle entrate e sulle spese dello Stato.

[Il diritto di iniziativa spetta esclusivamente al Governo. Secondo uno *Standing Orders* del 20 marzo 1866: " la Camera non riceverà alcuna petizione, per alcuna somma relativa a servizi pubblici, e non esaminerà alcuna mozione tendente a votare un sussidio od un carico sulle rendite pubbliche, pagabile col mezzo dei fondi consolidati o sulle somme che deve fornire il Parlamento altrimenti che su proposta della Corona „ . Questa norma non si fonda su alcuna legge e non deriva neanche dal rispetto delle prerogative reali, ma venne dalla Camera dei Comuni imposta a se medesima ed invano si tentò di eluderla con petizioni che avevano per iscopo di ottenere soccorsi pecuniarii o presentando progetti di spese da saldare col mezzo di fondi che saranno votati dal Parlamento o con indirizzi, risoluzioni o disposizioni legislative che imponevano al Governo l'obbligo morale di proporre certi crediti. Le eccezioni furono così rare, che il Gladstone poteva dire non aver mai la Camera violata la saggia e disinteressata norma postasi da se medesima (1).

[Il bilancio viene domandato tutti gli anni nel discorso della Corona. Con una risoluzione del 19 febbraio 1821, il Parlamento esprime il voto, che in tempo di pace i progetti di bilancio della guerra e della marina siano presentati innanzi al 15 gennaio, ovvero se la sessione incomincia più tardi, nei dieci giorni che seguono il principio dei lavori del Comitato dei sussidi. Sebbene questa risoluzione non sia stata convertita in una formale disposizione di regolamento, il Ministero vi si conforma quasi sempre. Verso il principio di ottobre, la Tesoreria manda una circolare a tutte le Amministrazioni per invitarle a trasmettere i loro progetti di bilancio per l'esercizio seguente.

(1) [GLADSTONE, *Church of England Quarterly review*, gennaio 1877; HATSELL, *Precedents*, vol. III, pag. 242; HANSARD, *Parliamentary Debates*, vol. CLXXXII, p. 591; TODD, *Gov. parlam.*, trad. it., pag. 453].

Questi documenti sono esaminati nei mesi di novembre e di dicembre e le cifre vengono discusse fra la Tesoreria e le singole Amministrazioni, sempre disposte a dotare quanto più largamente è possibile i rispettivi servizi. In seguito, le cifre vengono determinate in via definitiva e le *estimates* vengono presentate alla Camera dei Comuni sin dal principio della sessione. L'anno finanziario finiva una volta a San Michele; dal 1800 se ne portò la fine al 5 gennaio e dal 1854 si adottò la data del 31 marzo. Una volta il bilancio non si stampava: i ministri domandavano i crediti che erano necessari; ogni deputato poteva rivolgere loro domande, alle quali essi rispondevano del loro meglio, poi si votava in blocco la somma richiesta. Dal 1800 si incominciò a stampare il bilancio dell'esercito, dal 1819 quello della marina e soltanto dal 1843 si sono presentati in forma completa tutti i bilanci relativi ai servizi civili. Così si venne a stampare non solo il testo dei capitoli, ma anche tutto quanto concerne le singole amministrazioni; il che faceva dire a Disraeli il 19 giugno 1857 " che i ministri, a quanto pare, non possono più costruire sotto la loro responsabilità e senza l'autorizzazione del Parlamento nemmeno un semplice *water-closet* (1). Infatti, come osserva il conte di Franqueville (2), i bilanci contengono l'indicazione delle spese più minute: non basta stampare il numero degli impiegati delle Amministrazioni e la cifra dello stipendio di ciascuno di essi, ma si entra talvolta nei medesimi particolari per il personale di servizio e si nota, per esempio, che un portiere ha l'alloggio, il lume ed il riscaldamento, un altro 4 lire di gratificazione, un altro ancora una piccola gratificazione per portare il *lunch* agli impiegati, persino si nota che un cameriere riceve 5 Ls. l'anno per stare alla porta della galleria delle signore alla Camera dei Comuni. Se un impiegato percepisce a qualsiasi altro titolo una somma oltre lo stipendio, ne è fatta sempre esatta menzione nel bilancio in modo che il Parlamento ha sotto gli occhi uno stato per quanto è possibile completo di tutte le spese preventive. È vero, come osserva il Gneist, che i capitoli sono pochi relativamente ai bilanci del Continente e dentro questi le Amministrazioni hanno facoltà più larghe delle nostre; ma è certo che questa specializzazione, dirò così, interna, dimostra che queste facoltà possono essere loro conferite senza alcun pericolo.

[La Camera dei Comuni discute le proposte del Governo e delibera sulla cifra di ciascuno dei capitoli del bilancio della spesa riunendosi in *Committee of Supply*; in seguito vota le risorse corrispondenti alle spese suddette, cioè autorizza la Tesoreria a procurare i fondi necessari per farvi fronte e gliene fornisce i mezzi: per far ciò,

(1) M. DISRAELI, 29 giugno 1857; HANSARD, *Parliamentary Debates*, vol. CXLVI, pag. 64.

(2) Op. cit., vol. III, pag. 460.

[Il 3 luglio 1698 la Camera dei Comuni adottò una risoluzione, secondo la quale tutti i sussidi sono esclusivamente accordati dai Comuni; ogni *bill*, che ha per oggetto di accordare sussidi deve esser votato anzitutto dai Comuni ed è privilegio incontestabile ed esclusivo dei Comuni il fissare, limitare ed ordinare in ogni legge il tasso, l'oggetto, le condizioni, i limiti e le qualificazioni di questi sussidi, i quali non debbono essere cambiati nè modificati dalla Camera dei Lordi. Successivamente i Comuni reclamarono ed ottennero il diritto di controllare l'impiego dei fondi votati. Nel 1666 la Camera nominò un comitato per esaminare i conti della marina e dell'esercito e l'anno dopo istituì una vera commissione d'inchiesta, che rivelò gravi fatti, e provocò una più rigorosa sorveglianza della contabilità. Dopo la rivoluzione del 1688, l'autorità finanziaria della Camera dei Comuni aumentò continuamente, sino a che essa potè esercitare un controllo permanente ed assoluto sulle entrate e sulle spese dello Stato.

[Il diritto di iniziativa spetta esclusivamente al Governo. Secondo uno *Standing Orders* del 20 marzo 1866: " la Camera non riceverà alcuna petizione, per alcuna somma relativa a servizi pubblici, e non esaminerà alcuna mozione tendente a votare un sussidio od un carico sulle rendite pubbliche, pagabile col mezzo dei fondi consolidati o sulle somme che deve fornire il Parlamento altrimenti che su proposta della Corona „. Questa norma non si fonda su alcuna legge e non deriva neanche dal rispetto delle prerogative reali, ma venne dalla Camera dei Comuni imposta a se medesima ed invano si tentò di eluderla con petizioni che avevano per iscopo di ottenere soccorsi pecuniarii o presentando progetti di spese da saldare col mezzo di fondi che saranno votati dal Parlamento o con indirizzi, risoluzioni o disposizioni legislative che imponevano al Governo l'obbligo morale di proporre certi crediti. Le eccezioni furono così rare, che il Gladstone poteva dire non aver mai la Camera violata la saggia e disinteressata norma postasi da se medesima (1).

[Il bilancio viene domandato tutti gli anni nel discorso della Corona. Con una risoluzione del 19 febbraio 1821, il Parlamento esprime il voto, che in tempo di pace i progetti di bilancio della guerra e della marina siano presentati innanzi al 15 gennaio, ovvero se la sessione incomincia più tardi, nei dieci giorni che seguono il principio dei lavori del Comitato dei sussidi. Sebbene questa risoluzione non sia stata convertita in una formale disposizione di regolamento, il Ministero vi si conforma quasi sempre. Verso il principio di ottobre, la Tesoreria manda una circolare a tutte le Amministrazioni per invitarle a trasmettere i loro progetti di bilancio per l'esercizio seguente.

(1) [GLADSTONE, *Church of England Quarterly review*, gennaio 1877; HATSELL, *Precedents*, vol. III, pag. 242; HANSARD, *Parliamentary Debates*, vol. CLXXXII, p. 591; TODD, *Gov. parlam.*, trad. it., pag. 458].

Questi documenti sono esaminati nei mesi di novembre e di dicembre e le cifre vengono discusse fra la Tesoreria e le singole Amministrazioni, sempre disposte a dotare quanto più largamente è possibile i rispettivi servizi. In seguito, le cifre vengono determinate in via definitiva e le *estimates* vengono presentate alla Camera dei Comuni sin dal principio della sessione. L'anno finanziario finiva una volta a San Michele; dal 1800 se ne portò la fine al 5 gennaio e dal 1854 si adottò la data del 31 marzo. Una volta il bilancio non si stampava: i ministri domandavano i crediti che erano necessari; ogni deputato poteva rivolgere loro domande, alle quali essi rispondevano del loro meglio, poi si votava in blocco la somma richiesta. Dal 1800 si incominciò a stampare il bilancio dell'esercito, dal 1819 quello della marina e soltanto dal 1843 si sono presentati in forma completa tutti i bilanci relativi ai servizi civili. Così si venne a stampare non solo il testo dei capitoli, ma anche tutto quanto concerne le singole amministrazioni; il che faceva dire a Disraeli il 19 giugno 1857 " che i ministri, a quanto pare, non possono più costruire sotto la loro responsabilità e senza l'autorizzazione del Parlamento nemmeno un semplice *water-closet* (1). Infatti, come osserva il conte di Franqueville (2), i bilanci contengono l'indicazione delle spese più minute: non basta stampare il numero degli impiegati delle Amministrazioni e la cifra dello stipendio di ciascuno di essi, ma si entra talvolta nei medesimi particolari per il personale di servizio e si nota, per esempio, che un portiere ha l'alloggio, il lume ed il riscaldamento, un altro 4 lire di gratificazione, un altro ancora una piccola gratificazione per portare il *lunch* agli impiegati, persino si nota che un cameriere riceve 5 Ls. l'anno per stare alla porta della galleria delle signore alla Camera dei Comuni. Se un impiegato percepisce a qualsiasi altro titolo una somma oltre lo stipendio, ne è fatta sempre esatta menzione nel bilancio in modo che il Parlamento ha sotto gli occhi uno stato per quanto è possibile completo di tutte le spese preventive. È vero, come osserva il Gneist, che i capitoli sono pochi relativamente ai bilanci del Continente e dentro questi le Amministrazioni hanno facoltà più larghe delle nostre; ma è certo che questa specializzazione, dirò così, interna, dimostra che queste facoltà possono essere loro conferite senza alcun pericolo.

[La Camera dei Comuni discute le proposte del Governo e delibera sulla cifra di ciascuno dei capitoli del bilancio della spesa riunendosi in *Committee of Supply*; in seguito vota le risorse corrispondenti alle spese suddette, cioè autorizza la Tesoreria a procurare i fondi necessari per farvi fronte e gliene fornisce i mezzi: per far ciò,

(1) M. DISRAELI, 29 giugno 1857; HANSARD, *Parliamentary Debates*, vol. CXLVI, pag. 64.

(2) Op. cit., vol. III, pag. 460.

3) Potere di chiedere malleveria di non turbare più la pace pubblica, norme preventive cui nessuna polizia può rinunciare e che il sistema inglese ha costituite secondo forme determinate.

I. Il diritto di arresto preventivo (*apprehension*) compete tanto ai funzionari superiori di polizia quanto agli inferiori; ai primi personalmente o per mandato, ai secondi in modo indipendente o per ordine di un funzionario superiore.

Un diritto personale spetta al giudice di pace di catturare egli stesso o di incaricare mediante ordine verbale un'altra persona di "catturare qualsiasi trasgressore che abbia commesso in sua presenza una *felony* od altra violazione della pace pubblica. Lo stesso diritto hanno tutti gli altri funzionari incaricati di mantenere la pace; lo ha il Constabile, in modo indipendente, pel titolo delle sue funzioni; anche i privati cittadini hanno questo diritto però sempre sotto la loro responsabilità, nel caso in cui commettano errore. Infatti l'atto del 1851 (14 e 15 anno del regno di Vittoria, c. 19, § 11) dichiara, che ogni cittadino ha facoltà di arrestare chiunque violi la pace pubblica di notte; la resistenza contro siffatto arresto è considerata in ogni caso come un reato.

La facoltà di imprigionare con mandato di arresto scritto spetta soltanto ai funzionari superiori della pace, specialmente ai giudici di pace. Un *Warrant of apprehension* può essere emanato contro colui che viene accusato con una deposizione giurata di aver commessa una "*felony*, un fatto incriminabile od una violazione della pace", o se colui che denuncia "assevera con giuramento di aver motivi per siffatto sospetto". La pratica giudiziaria ha stabilite da molto tempo certe massime, secondo le quali gli arresti in caso di alcune denunce formano la regola, in altri casi l'eccezione. Secondo l'ordinanza relativa all'istruttoria del 1848 (11 e 12 Vittoria, c. 42, § 1, 9, 10) (1) è attribuito alla discrezione del giudice di pace il decidere fra la semplice citazione ed il mandato di comparizione. Secondo un altro atto del medesimo anno (c. 43, § 2) anche in caso di semplici contravvenzioni può essere emesso un ordine di arresto fondato sopra una denuncia giurata (2).

In modo analogo è disposto per gli ordini di perquisizioni domiciliari, i quali, secondo l'atto del 1826 (7 ed 8 anno del regno di Giorgio IV, c. 29) ed altre leggi successive, richiedono una deposizione testimoniale giu-

(1) *Procedure before Justice as to indictable Offences*, [in parte abrogato dallo *Statute Law Review Act* del 1875].

(2) La forma del mandato di cattura è determinata dalla consuetudine ed ora sempre per legge. La nuova legislazione ha tolta qualsiasi limitazione alla pena del carcere per certi lievi reati o per certi fondati motivi di sospetto. L'ufficio onorario dei giudici di pace e la breve durata assentita al carcere preventivo in Inghilterra fecero sì che non si sentisse così urgente la necessità di queste disposizioni, come nelle legislazioni del Continente.

rata colla relazione che esiste un "fondamento plausibile di sospetto", che una persona possiede o tiene in una località ad essa appartenente un oggetto qualsiasi in relazione al quale è iniziata un'azione penale. Chi fa la denuncia, ne deve avere la responsabilità. L'ordine deve esser rivolto ad un Constabile o ad un pubblico ufficiale, mai ad un privato cittadino, e le perquisizioni domiciliari si debbono fare di giorno e soltanto in quelle località che il denunciante ha destinate con giuramento. Sono considerate come illegali le ordinanze di perquisizione generale valevoli per un intero distretto.

II. Può essere ordinata la prestazione di una cauzione obbligatoria per il mantenimento della pace (*surety for the peace*), se taluno ha legittimo motivo di ritenere, "che un altro voglia metter fuoco alla sua casa o gli possa recare un'ingiuria corporale uccidendolo, detenendolo, percuotendolo, oppure possa fare ciò commettere da altri". Colui che è così minacciato può rivolgersi ad un giudice di pace, con un'esatta determinazione dei fatti e delle parole, del tempo e del luogo, e giurare che teme siffatti pericoli del che viene redatto e confermato con giuramento un processo verbale. Il giudice di pace, dopo aver riassunte queste circostanze, rilascia un ordine di presentazione contro colui che è denunziato e, premessa una citazione sommaria, può condannarlo a prestare una cauzione, della quale ha facoltà di determinare la somma e la durata. Anche senza speciale domanda, un giudice di pace può chiedere *ex officio* siffatta cauzione da chi compia un attacco violento in sua presenza, minacciando di percuotere o di uccidere un cittadino o con armi vietate o con tumultuarie compagnie cagiona timore (*incedit in terrorem populi*); inoltre da coloro che sono conosciuti come arruffoni violenti o che gli sono tratti innanzi da un Constabile per flagrante violazione della pace pubblica. Se colui che è citato rifiuta di fornire la cauzione richiesta, può esser condannato, con ordinanza scritta, a 12 mesi di carcere "per mancanza di cauzione". Di regola però il giudice di pace si accontenta di una pena minore od anche di ordinare a colui che viene citato di prestare cauzione per mezzo di due cittadini bene accettati, "che egli comparirà alla prossima Corte trimestrale e nel frattempo serberà la pace per rispetto alla Regina", ecc. Le Corti trimestrali pronunziano in tali casi una decisione definitiva ed hanno facoltà di rinviare di sessione in sessione la prestazione della cauzione. Il nuovo atto relativo al processo sommario del 1879 regola la procedura per tutto quanto riguarda la cauzione di buona condotta (1).

(1) Viene impiegata questa procedura anche nei casi di duello. Se il giudice di pace ricusa di dar seguito alla proposta, il lord cancelliere o la sezione penale del tribunale può costringerlo con un rescritto ad accettare la domanda come *Ministerial Officer* senza alcuna speciale responsabilità, ovvero ancora, ordinariamente possono poi decretare le stesse autorità superiori la cauzione. La cauzione di serbare la pace è perduta per effetto di qualsiasi violenza contro le persone od

III. Una cauzione di serbare buona condotta (*Surety for the good behaviour*), è ancora più rigorosa della cauzione che può sempre accompagnarsi ad essa; deriva dalla legge sull'istituzione dei giudici di pace del 1360 (34 anno di Edoardo III, c. 1) che autorizza i giudici di pace a "richiedere sufficiente sicurezza da tutti coloro che non godono buona fama, che essi serberanno buona condotta nei riguardi del Re e del suo popolo, affinché i cittadini non abbiano cagione di timore, la pace non sia turbata, i mercatanti e gli altri cittadini non sieno molestati sulle strade pubbliche". La pratica intende queste disposizioni in modo molto estensivo per tutte le contravvenzioni contro la pace e contro i buoni costumi. Così, per esempio, si estendono a tutti coloro che frequentano case sospette, a coloro che ingiuriano il Governo dello Stato o le autorità in ufficio; inoltre a tutti coloro che girano la notte, frequentano taverne che servono di convegno abituale ai ladri; si estende pure contro i ladri, i mariuoli notorii, gli ubbriaconi abituali, i mezzani, gli scrocconi notorii e simili.

La posizione dei giudici di pace, la pubblicità delle discussioni, la facoltà di controllo dei tribunali condussero ad una prudente applicazione di queste massime. Si richiedono processi verbali sopra i fatti e le singole accuse, su di che due giudici di pace ordinano anzitutto una citazione dell'imputato e possono imporgli di prestare malleveria sino alla prossima riunione delle corti trimestrali, che decidono poi in modo definitivo. L'atto relativo al processo sommario del 1879, § 25 (1), ha determinato, che ogni giudice di pace può ordinare la prestazione di una cauzione col mezzo di un *order*, sul quale ha luogo una sommaria discussione fra l'accusatore ed il difensore (*complainant und defendant*), infliggendo alla parte soccombente la spesa relativa. Qualora l'ordine rimanga ineseguito, il singolo giudice di pace può condannare alla prigione sino a 14 giorni, le *petty sessions* o due giudici di pace sino a sei mesi (2).

L'uso di queste norme è molto frequente (secondo la statistica del 1880 si ebbero 18.881 casi di violazione della pace e di *want*

in seguito a parole che mirino a violare la pace, del pari che in caso di una sfida a duello, di minacce inflitte ad una persona presente, di percosse o di altri danni corporali a tale scopo, del pari che colla partecipazione ad una adunanza illegale in *terrorem populi*. Al contrario la cauzione può esser restituita (*discharged*) per deliberazione delle Corti trimestrali, d'una Corte d'Assise o di un altro giudizio superiore che può in ogni caso richiederla di nuovo — [ed anche per morte di chi l'ha data o del Monarca].

(1) [*Summary Jurisdiction Act*, 42 e 43 Vict., c. 49. Vedi *Indice* degli Statuti, pag. 1882-1884 per le altre leggi che vi si riferiscono].

(2) In molte leggi penali questa cauzione di tener buona condotta viene ordinata come pena sussidiaria a somiglianza delle sorveglianze speciali di polizia della legislazione prussiana [e della italiana] (24 e 25 Vittoria, c. 96-100 *passim*). Negli ultimi anni venne introdotta anche in Inghilterra una specie di sorveglianza speciale di polizia colla istituzione di registri penali (Vedi § 107).

of surety) (1) ed ancora più efficace riesce la relativa giurisdizione facoltativa delle autorità superiori di polizia.

A queste norme di polizia preventiva si connette l'ufficio generale di polizia del giudice di pace, che è affidato per effetto di numerosi Statuti parlamentari ora ad un unico giudice di pace, ora a due su querela di ogni cittadino (*common informer*). Le formalità di questa procedura si svilupparono in analogia a quelle della procedura penale ordinaria innanzi ai tribunali coi giurati, vennero completate per legge e da ultimo sono state consolidate nell'ordinanza processuale penale di polizia del 1848 (2) con 37 formulari scritti, e completate poi da un certo numero di emendamenti coll'atto sul processo sommario del 1879 (3).

A questo ufficio di polizia incombe la conservazione dell'ordinamento di polizia e del suo andamento quotidiano. Su queste basi viene ora applicato il diritto penale di polizia dei seguenti paragrafi 117-113 (4). Secondo le nostre esperienze, anche in questa materia il sistema delle contravvenzioni non sarebbe sufficiente, imperocchè sono necessarie numerose disposizioni complementari per i casi singoli col mezzo di ordinanze di polizia. In Inghilterra soccorre però il doppio

(1) [Nel 1889-90, 15.698 casi; nel 1890-91; 15.149. *Parl. P., Judicial Statistics*, vol. LXXXIX, pag. XX].

(2) 11 e 12 Vittoria, c. 43.

(3) 42 e 43 Vittoria, c. 49. — L'accusa comincia con una speciale denuncia (*information*); segue poi una citazione (*summons*). L'accusato che compare nel termine prescritto viene richiesto di dare cauzione di presenza (*hearing and evidence*). Secondo le circostanze segue poi il giudizio (*conviction*) il quale, nella maggior parte dei casi, viene deciso colla richiesta di un pegno (*distress*) e con premonizioni generali sull'eventuale applicazione di pene pecuniarie o personali. Questa decisione vale, con poche eccezioni anche, per i casi di una giurisdizione civile di polizia e si associa in gran parte colle facoltà di istruzioni preliminari del giudice di pace in caso di reati o di omissioni che non conducono ad un giudizio, bensì ad un *Commitment*. [*Gazette, Const. Comm.*, vol. II, pagine 75 e seg. e III, pag. 87 e seg.].

(4) Le statistiche penali di polizia nel *Judicial Statistics* (*Parlam. P.*, 1880, vol. LXXVII, pag. 92 e 98) [Id. 1892, vol. LXXIX] saranno di nuovo ricordate nelle singole materie di polizia che seguono in quanto sarà necessario per dare un'idea complessiva dell'azione della polizia. Il numero dei processi penali di polizia negli ultimi anni è considerevolmente aumentato, imperocchè vi si aggiunsero per esempio 49.845 processi per trasgressioni scolastiche [nel 1890-91, 96.601 casi] ed altri nuovi casi somiglianti. Alcuni titoli speciali, come, per esempio, le vie di fatto (*Assaults*) comprendono generalmente 80.000 casi all'anno, circa un sesto di tutta l'azione della polizia comprese le piccole resistenze contro gli ufficiali di polizia [nel 1890-91, 77.857, di cui 13.052 contro ufficiali della pace]. Ancor più numerosi sono i casi del titolo denominato "*Drunk and disorderly*", che nel 1880 ne comprendeva 178.000 [nel 1890-91, 187.293 casi]. Gli altri titoli, occupazioni indebite di strade pubbliche, violazioni del rispetto alla domenica, danneggiamenti alle cose altrui ecc. presentano casi numerosi, che si possono quasi paragonare per l'andamento ordinario della vita del pubblico ai poteri discrezionali delle autorità di polizia superiori ed inferiori del Continente.

ufficio del giudice di pace, che è insieme ufficiale di polizia giudiziaria e funzionario amministrativo, in seguito a che i poteri di questo funzionario sono assai maggiori che quelli equivalenti del giudice ordinario in Germania. Come complemento servono a tale scopo le disposizioni contenute nelle numerose leggi relative alla facoltà di rilasciare un *order*, per le quali il giudice di pace ha un potere esecutivo generale di eseguire le deliberazioni amministrative, determinato colla legge sul processo sommario, § 34, per effetto del quale il giudice di pace ha una generica autorizzazione di "emanare *orders* relativi alle omissioni o al compimento di certi atti, aggiungendosi speciali sanzioni penali ed ammende sino ad una lira sterlina per ciascun giorno di omissione ed eventualmente con carcere sino a due mesi. L'azione complessiva di questa Amministrazione di polizia appare manifesta, nelle statistiche di polizia penale che vengono tutti gli anni presentate alla Camera insieme alle statistiche giudiziarie e comprendono per l'Inghilterra ed il Galles, nel 1880, 641.033 processi penali (1).

Nella legislazione del Continente, per effetto della sistematica separazione fra la Giustizia e l'Amministrazione, si appalesa la necessità di aggiungere una serie di singole disposizioni di polizia alle norme generali delle leggi che soltanto possono esser contenute con precisione nelle medesime. Queste disposizioni generali sono più numerose nella legislazione prussiana che in quella di parecchi Stati del Centro ed ulteriormente sviluppate in un'epoca nella quale si voleva lasciare possibilmente la mano libera ai funzionari per compiere grandi riforme legislative, come era anche necessario. Si spiegano così le frasi caratteristiche delle "Istruzioni di Governo", del 23 ottobre 1817, § 7, delle "Istruzioni del *Landraths*", del 31 dicembre 1816, § 10 e la competenza assolutamente indefinibile dei funzionari di polizia nell'"Ordinanza del 1820 sulla Gendarmeria". Le autorità superiori agiscono per la considerazione del "benessere generale dello Stato e dei sudditi"; le autorità inferiori secondo le istruzioni degli impiegati superiori. Nelle leggi successive si rimanda ricisamente alle facoltà conferite per legge alla polizia: tutto si risolve entro il Circolo e per le facoltà non definibili sino al 1872 vi era soltanto il controllo amministrativo degli uffici amministrativi superiori. Cosiffatto aspetto del diritto di polizia doveva inevitabilmente condurre a gravissimi abusi in un Governo costituzionale, specialmente per effetto dell'abuso dei poteri di polizia per scopi elettorali. In questa materia era assolutamente necessaria una restaurazione dei controlli giuridici, ed in Prussia colle leggi del 1872 e del 1876 acquistò una estensione maggiore che in qualsiasi altra legislazione (2). È libera la scelta fra il ricorso ammi-

(1) *Parlam. P.*, 1880, LXXVII, pag. 92-98. [Nel 1890-91, per l'Inghilterra ed il Galles, 783.140 casi, con 602.573 condanne e 130.567 assoluzioni].

(2) Vedi sopra pag. 418-421.

nistrativo e la querela giudiziaria secondo il punto di vista: 1° del fondamento legale; 2° del fatto obbiettivo. I giudizi amministrativi debbono poi determinare, conforme alla *ratio legis*, se un'ordinanza di polizia nel caso pratico è fondata nel senso delle leggi di polizia ovvero trattasi di un uso subiettivo e vessatorio del potere di polizia per scopi estranei alla pubblica sicurezza. L'ammissione generale del mezzo giuridico sarebbe necessaria pel carattere speciale della legislazione prussiana; ed essa si dimostra così efficace per mantenere nei limiti legali l'azione della polizia che il numero dei ricorsi amministrativi fondati sulle disposizioni generali delle leggi di polizia va tutti gli anni scemando; dal qual fatto v'è chi vuol trarre erroneamente la conseguenza che questo controllo giuridico generale non sia necessario.

§ 107.

A. 2. Polizia dei mendicanti, dei vagabondi e degli stranieri (1).

I poteri generali relativi al mantenimento della pace pubblica si connettono intimamente alla polizia dei mendicanti e dei vagabondi, la quale, da alcuni secoli, si trova a sua volta strettamente connessa al lato poliziesco dell'Amministrazione dei poveri.

I. La legislazione di polizia contro i *Vagrants* ed i *Rogues* ha le sue origini nel medio-evo. Le leggi dei *Tudor* hanno specialmente determinato il concetto della parola *Rogues*, come quello di un mendicante capace di esercitare un mestiere ovvero di un briccone vagabondo, connettendo questo concetto ad un sistema di case di lavoro ed associando la polizia dei mendicanti in un piano metodico coll'Amministrazione dei poveri e colla polizia delle industrie e del lavoro (2). Nel secolo XVIII si viene affermando una distinzione tecnica di tre classi di vagabondi (3), così comprensive, che presentano una specie di ordinanza di polizia con disposizioni supplementari raccolte in numerose leggi e regolamenti relativi alla pubblica sicurezza ed alla polizia dei costumi. Il *Vagrant Act* del 1824 (5 di Giorgio IV, capo 83) tuttora in vigore nella sua parte sostanziale, e che accordò ai giudici di pace più estesi poteri, distingue queste tre classi nel modo seguente:

1) Persone oziose e disordinate (*idle and disorderly persons*) cioè persone che sono in grado di mantenere se medesime e le loro

(1) GUNST, *Const. Comm.*, parte II, ch. IV, sez. II, § 9, pag. 187-189.

(2) [Si vedano le leggi 23 ed. III, 39 Elisabetta, c. 8 ed altre; GUNST, *Const. Com.*, pag. 187].

(3) [Secondo lo Statuto del 17 anno di Giorgio II, c. 5].

famiglie col proprio lavoro o altrimenti, ma vi si rifiutano o trascurano premeditadamente di farlo, merciaiuoli al minuto, rivenduglioli, venditori ambulanti senza insegna apparente, prostitute o mendicanti che vanno in giro nei luoghi pubblici e tengono una condotta violenta od indecente ecc. i quali tutti possono esser condannati da qualsiasi giudice di pace per un mese ad una casa di correzione con lavori forzati;

2) Mariuoli e vagabondi (*rogues and vagabonds*), cioè tutti quei recidivi della prima classe, e gli indovini, strologhi, vagabondi, trovati nascosti in case disabitate senza avere alcun mezzo evidente di sussistenza — vagabondi abituali che cercano elemosina colla esposizione di cose oscene, meraviglie, malattie mostruose ecc. — persone che vengono trovate in un quartiere od in un abitato con intenzioni contrarie alle leggi ecc. (1) — i quali possono esser condannati da un giudice di pace ad una casa di correzione con lavori forzati sino a tre mesi (2);

3) Mariuoli incorreggibili, cioè tutti recidivi della seconda classe dopo aver subita una condanna e tutti coloro che vengono arrestati per fatti della seconda categoria, i quali oppongono resistenza ad un funzionario di polizia e vengono per questo condannati — i quali possono esser condannati dalle Corti trimestrali ai lavori forzati sino ad un anno, gli uomini anche ad un certo numero di frustate (3).

II. Nei principi fondamentali del *Vagrant Act* che abbiamo sopra esposti è già compreso nella sua essenza un sistema di polizia dei poveri. L'antica legislazione sulla beneficenza dava ai singoli giudici di pace anche il potere di emanare disposizioni di polizia relative ai poveri, regolava con *orders* speciali l'ammissione ed il mantenimento loro nelle case di lavoro ecc. Ma dal 1834 la nuova legislazione ha in parte abrogato questo potere di polizia, in parte ne ha resa poco pratica l'applicazione (4).

III. Il diritto pubblico inglese non contiene alcuna disposizione di polizia sugli stranieri e sui passaporti. Veramente si riconosce un

(1) [Vedi una enumerazione più particolareggiata in GUNTER, op. cit., pag. 138, 139 e cfr. anche vol. II, pag. 37].

(2) [Cfr. anche le nuove disposizioni del *Penal Servitude Act* del 1891, 54 e 55 Vitt., cap. 69, art. 7].

(3) Coloro che violano questa legge possono essere arrestati da qualsiasi cittadino e condotti davanti ad un impiegato di polizia. L'appello alle Corti trimestrali è ammesso soltanto prestando cauzione. Le spese del processo e quelle per i testimoni debbono essere restituite alla cassa del Circolo. Il numero delle cause penali secondo le statistiche del 1880 è il seguente: prostitute 8938; mendicanti 17.788; mancanza di sufficienti mezzi di sussistenza 6178; trovati in abitazioni per iscopi illegali 2854; trovati in luoghi pubblici con intenzione di commettere reati 2378; *Rogues* incorreggibili 147; altre contravvenzioni secondo il *Vagrant Act* 8109. [Per il 1890-91, in tutto 46.019 casi; ivi, pag. xx].

(4) Dell'ingerenza del giudice di pace per il mantenimento dell'ordine nelle case di lavoro e de' suoi *Orders of removal* si parlerà dove tratteremo dell'Am-

diritto generico dello Stato di emanare disposizioni speciali contro l'ammissione degli stranieri. In pratica però la loro libera ammissione è riconosciuta da secoli come la regola e soltanto la legislazione dei poveri ha accolte in pratica alcune limitazioni. La legge sulla registrazione degli stranieri (1) contiene alcune norme relative alla registrazione facoltativa degli stranieri provenienti dall'estero, le quali però non sono mai osservate. Così pure non v'è alcun obbligo di notificare i forestieri, nè secondo la legge generale, nè secondo i regolamenti locali (2).

IV. L'atto del 1869 relativo ai delinquenti abituali ha determinato un nuovo sistema di vigilanza delle autorità di pubblica sicurezza. I detenuti, che secondo il sistema della liberazione condizionata introdotto con quell'atto hanno ottenuto un *ticket of leave* prima del compimento della loro pena nel carcere, restano sotto la sorveglianza delle autorità di pubblica sicurezza e perciò ogni constabile, sull'ordine di un ispettore di polizia, può ricondurli in carcere allorché abbia fondato motivo di ritenere che guadagnano la loro vita con mezzi illeciti. Colui che è così condotto davanti al giudice di pace, anche senza che sia provato a suo carico alcun speciale reato, può esser privato della licenza e rinchiuso in carcere. Però tutti i delinquenti recidivi condannati per la seconda volta per reati od omissioni dai quali può derivare un pericolo pubblico, dopo aver compiuta la pena, possono essere assoggettati ad una sorveglianza speciale sino a sette anni, coll'effetto giuridico, che, anche senza alcuna prova di aver commesso uno speciale misfatto, possono sempre esser condannati ad un anno di carcere in seguito a denuncia di un funzionario di polizia per sospetto fondato di procurarsi i mezzi di sostentamento in modo illecito, ovvero se vengono trovati in circostanze le quali lascino sospettare l'intenzione di commettere un reato, o se essi siano trovati in una casa di abitazione, in un cortile, in un luogo pubblico ecc. in attitudine sospetta e senza poter dare alcuna ragione intorno alle intenzioni colle quali essi in quel luogo si trovavano (3).

ministrazione comunale dei poveri (§ 125). Le contravvenzioni contro l'ordine delle case di lavoro si trovano determinate nelle leggi penali 7 e 8 Vittoria, c. 101, § 53, 55; 29 e 30 Vittoria, c. 130, § 15; 11 e 12 Vittoria, c. 110, § 10; 34 e 35 Vittoria, c. 108.

(1) *Alien registration act* 6 e 7 Guglielmo IV, c. 11.

(2) Si è fatto assai poco uso delle disposizioni emanate contro gli stranieri al tempo della guerra con la Francia. Per questa legge temporanea v. sopra al § 447.

(3) Come è noto, venne sostituita alla pena della deportazione quella del carcere e del così detto sistema irlandese della liberazione condizionata in seguito agli Atti sulla servitù penale del 1853, 1857, 1864 e seguenti. Secondo il § 5 delle leggi summenzionate, è stato istituito a Londra un registro penale di tutti i cittadini puniti in conformità di quelle leggi.

§ 108.

A. 3. Polizia delle pubbliche riunioni e della stampa (1).

I principii inglesi della libertà della stampa e del diritto di riunione non si fondano sopra leggi di ordine generale, ma sopra una collezione di singole disposizioni penali e sulle ordinanze delle autorità esecutive e dei giudici.

I. Gli abusi del diritto di riunione sono determinati da singole leggi penali alle quali sono unite le opportune norme preventive.

1) Lo Statuto del 1411 (13 anno di Enrico IV, c. 7), che è tuttora in vigore, dà facoltà ad almeno due giudici di pace, colla cooperazione di uno sceriffo o di un vice-sceriffo (*under-sheriff*) e coll'aiuto di un certo numero di consulenti giuridici (*posse comitatus*) di intervenire e procedere sommariamente contro le riunioni sediziose (*riot*), imprigionarne gli autori e redigere, di quanto hanno osservato, un processo verbale, il quale fa prova contro i colpevoli colti in flagrante reato, senza bisogno di alcun giudizio con giurì (2).

2) Il *Riot Act* del 1614 (primo anno di Giorgio I, Statuto 2, c. 5) (3), dispone quanto appresso: se dodici o più persone sono riunite contro la legge in modo da turbare la pubblica tranquillità o provocare tumulti, un giudice di pace, lo sceriffo od il vice-sceriffo, ovvero il sindaco della città possono imporre loro di sciogliersi col seguente proclama: " Il nostro Sovrano Signore il Re prescrive ed ordina a tutte le persone qui riunite di disperdersi senza indugio e di tornare pacificamente a casa od ai loro rispettivi affari ecc., ecc. „ — Questo proclama deve esser letto ad alta voce, in mezzo ai perturbatori o quanto più vicino ad essi è possibile, facendolo precedere dall'ordine tradizionale di far silenzio (*Oyes, Oyes, Oyes*). Se dodici o più persone, un'ora dopo la lettura del proclama, si trovano in attitudine minacciosa, possono esser condannate come colpevoli di fellonia alla pena di morte, sostituita ora dalla deportazione, od al carcere sino a tre anni secondo lo Statuto del 1837 (primo anno di Vittoria, c. 91). — Uguale pena può infliggersi a chi a mano armata impedisce ai funzionari di leggere il proclama, ovvero reca loro una offesa qualsiasi. Dopo la lettura del proclama, qualunque funzionario di polizia può arrestare

(1) GNEIST, *La Const. Comm.*, parte II, cap. IV, sez. II, §§ 7 e 8, pag. 125-136.

(2) La consuetudine giuridica limitava però questi casi ad una rivolta " notoriamente grande „ ed era particolarmente molto severa nella constatazione del fatto e nell'osservanza delle forme. La legge però è piuttosto caduta in disusuetudine sebbene non sia stata esplicitamente abrogata.

(3) [Sulle sue origini e le sue cause. V. GNEIST, op. cit., pag. 127, nota, ed E. MAY, *Const. History*].

chi non si allontanano e continuano a turbare la pace pubblica, condurlo davanti ad un giudice di pace, ed anche uccidere impunemente chiunque opponesse resistenza. I privati cittadini possono armarsi per reprimere un tumulto ed in caso di bisogno far uso delle armi (1). Con ordinanza verbale, un giudice di pace può costringere qualsiasi cittadino a prestargli soccorso e questi deve obbedire, sotto pena di multa o di arresto (2).

3) Nel tempo delle turbolenze determinate dalla distruzione delle macchine e di molte fabbriche venne pubblicata la legge del 1826 (7 ed 8 anno del Regno di Giorgio IV, c. 31), la quale dichiarava mallevadori tutti i cittadini delle unioni comunali, che hanno un *High Constable* (*Hundreds*), per un completo indennizzo col mezzo di un'azione civile davanti ai tribunali ordinari (3).

4) Le riunioni illegali (*Unlawful Assemblies*) sono punibili secondo la *common Law* (4), appena costituiscono riunioni di tre o più persone, coll'intenzione di minacciare l'ordine pubblico o commettere un qualsiasi atto di resistenza contro coloro che sono incaricati di difenderlo. Un'aggiunta dello Statuto del 1799 (39 anno del Regno di Giorgio III, c. 79) commina la pena del carcere contro i *clubs* pericolosi per la sicurezza dello Stato e contro quelle riunioni politiche " che legano i loro membri ad un giuramento od a qualche cosa di somigliante o nominano Commissioni, delegati o rappresentanti per riunirsi a trattare con altre associazioni „. Lo Statuto del 1817 (57 anno di Giorgio III, c. 19) estende le medesime pene alle *Spencean Societies*, società comuniste ed a quelle riunioni o *clubs* politici, i quali nominano commissioni, deputati o delegati per riunioni, discussioni o comunicazioni con altri *clubs* associati. Le pene inferiori, da 5 a 20 Ls., nel caso di una prima contravvenzione, vengono inflitte dai giudici di pace; le pene più gravi seguono l'ordine e la procedura penale. Nel 1846 si tentò di abrogare o mitigare queste leggi, ma il tentativo ebbe il risultato veramente poco felice che, secondo le leggi del 1846 (9 e 10 anno di Vittoria, c. 33), siffatte accuse debbono muovere soltanto dal procuratore di Stato (*Law Officer of the Crown*). Nello stesso senso sono state emanate numerose leggi di eccezione nel tempo del dispotismo (5).

(1) [HAWKINS, I, c. 65, § 11].

(2) Conseguentemente i giudici di pace hanno anche la facoltà di requisire la forza armata; il soldato è in questo caso obbligato all'obbedienza e può fare anche uso delle armi, essendo il giudice di pace responsabile soltanto " per un discreto uso di questo potere „. La legge sulla milizia parla anche dell'obbligo che incombe ai soldati della riserva di obbedire ad un ordine del giudice di pace [GNEIST, op. cit., pag. 128 e 129].

(3) La legge si occupa altresì con precise determinazioni della verifica dei danni e dell'esazione del loro corrispettivo dall'Associazione comunale.

(4) [Cfr. GNEIST, op. cit., pag. 129, nota].

(5) Le nuove leggi di unificazione comprendono opportune disposizioni penali sulle rivolte e i tumulti. Si è però esitato ad abrogare esplicitamente queste

II. Il trattamento della stampa, dopo l'abolizione della censura, si fonda essenzialmente sul sistema repressivo, ad esclusione del conferimento delle licenze preventive e dei sequestri di polizia (1). Rimase però una legislazione penale abbastanza severa contro le ingiurie per mezzo di libelli, anche secondo il più mite Atto contro il libello di lord Campbell (2). Negli ultimi anni, coll'Atto del 1881 (3), vennero aggiunte nuove attenuanti a favore della stampa periodica, per cui in caso di pubbliche discussioni, dilucidazioni o difese può essere iniziato un processo penale soltanto col consenso del procuratore di Stato. Nondimeno rimangono ancora le seguenti disposizioni di polizia per la scoperta dell'autore principale, e per le garanzie di un procedimento penale:

1) Secondo l'Atto del 1789-99 (39 anno del Regno di Giorgio III, c. 79), ogni tipografo, sotto severa ammenda, deve aver cura di conservare almeno un esemplare di ciascun stampato ed in esso indicare con caratteri esatti e ben leggibili il nome ed il domicilio della persona che lo ha incaricato di quella stampa e presentare l'esemplare medesimo a qualsiasi giudice di pace gliene faccia richiesta entro i sei mesi. Inoltre ogni tipografo deve stampare il suo nome ed il suo domicilio sulla prima e sull'ultima pagina di ogni pubblicazione uscita dalla sua tipografia. Se pubblica o deposita un foglio che non sia così stampato è soggetto ad un'ammenda, e chiunque sia colto a far ciò può essere anche imprigionato e tradotto davanti ad un giudice di pace. I processi di questa natura hanno luogo però soltanto in nome del procuratore di Stato (4).

2) I giornali specialmente, oltre ad un severo diritto di notifica, soggiacciono ancora ad una cauzione e ad un diritto di bollo. Lo stampatore deve dar cauzione con due o tre fideiussori sino a 400 Ls. (talvolta sino a 300), la quale risponde in tutti i processi di stampa

antiche leggi speciali. Al contrario sono stati esplicitamente abrogati i gruppi di speciali leggi penali contro le sette religiose che erano piuttosto numerose sin dal tempo della Riforma. Già dagli atti di tolleranza e dalla consuetudine erano state abrogate implicitamente; ma lo furono poi in modo più completo. Rimane soltanto l'obbligo di registrare le cappelle delle sette dissidenti con riserva di certi diritti; rimangono pure i divieti di polizia emanati contro l'ordine dei Gesuiti colle leggi del 10° anno di Giorgio IV, c. 7, § 28-38; del 2 e 3 di Guglielmo IV, c. 115, § 4; del 28 e 24° anno di Vittoria, c. 134, § 7.

(1) [Abolita nel 1694, cfr. *Gazette*, op. cit., pag. 131-132 e vol. II, pag. 18 e seg.].

(2) *Libel Act*, del 1843 (6 e 7 Vittoria, c. 96).

(3) *Newspaper, Libel and Registration*, 44 e 45 Vitt., c. 60.

(4) Sono eccettuati dalla prescrizione relativa al nome dello stampatore gli stampati che si pubblicano per ordine e per uso del Parlamento o di una pubblica autorità, le note di affari, gli avvisi ad essi relativi, le cambiali, i mandati di pagamento, le procure, le formule di contratto, le azioni ed obbligazioni, tutte le ricevute di danaro o generi e gli atti giudiziarii. A questa legge si connette anche l'obbligo dei fabbricanti, rivenditori e possessori di macchine tipografiche e di tipi di denunziare il loro commercio, sotto pena di una multa di 20 Ls.

per le ammende, gl'indennizzi e le spese cui lo stampatore medesimo può venir condannato. Egli deve inoltre, sotto pena di un'ammenda di 50 Ls. al giorno, presentare all'ufficio principale del bollo una dichiarazione scritta, col titolo preciso del giornale, con l'esatta indicazione della casa nella quale viene stampato e distribuito, il vero nome, i titoli e il domicilio del tipografo, dell'editore e del proprietario. Il registro dove sono contenuti questi dati deve rimanere esposto al pubblico senza spesa nell'ufficio del bollo. Alla fine di ogni foglio, devono essere stampati, sotto pena di 20 Ls. di ammenda, il nome, cognome e domicilio del tipografo e dell'editore, coll'indicazione del locale nel quale venne stampato e distribuito e la data dell'edizione. L'indicazione della tipografia e la presentazione di un esemplare di ciascun foglio entro un termine fissato dalla legge sono prescritte sotto pena di 100 Ls. di multa (1).

3) Il sistema della cauzione e del bollo venne esteso dalle suddette leggi alla stampa periodica e ad altri scritti " i quali contengono manifestazioni della pubblica opinione, avvisi, notizie od osservazioni o ad altre pubblicazioni relative alla Chiesa od allo Stato „, quando non oltrepassino i due fogli di stampa o possano esser venduti ad un prezzo inferiore a mezzo scellino. La cauzione è determinata a 300 Ls. a Londra, a 200 nelle provincie; la pena dell'omissione è di 20 Ls.

Queste leggi ebbero un assetto definitivo colla legge del 1869, *New Papers, Printers etc. Repeal Act* (2). Coll'abrogazione di 11 leggi precedenti, talune in parte, altre totalmente, vennero dichiarati in vigore ancora 6 articoli dello Statuto del 1788-99 (39 anno di Giorgio III, c. 79), un articolo dello Statuto del 1811 (51 anno di Giorgio III, c. 65); uno di quello del 1836 (6 e 7 anno di Guglielmo IV, c. 76); tre articoli dello Statuto del 1839 (2 e 3 anno del Regno di Vittoria, c. 12) ed un articolo del 1846 (9 e 10 anno di Vittoria, c. 33). — In sostanza questa compilazione mantiene le norme coattive sui doveri dello stampatore e dell'editore ed il principio per cui i processi di stampa sono fatti soltanto in nome del procuratore del Re (3).

(1) Questo esemplare può esser prodotto entro due anni come documento alle Corti giudiziarie come elemento di prova. Il prezzo del giornale deve esser notato sul foglio stesso e non può essere aumentato nella vendita. Coll'Atto del 18 e 19 anno di Vittoria, c. 27, si sostituì al bollo il segnatasse postale.

(2) [82 e 83 Vitt., c. 24, emend. dall'Atto del 27 agosto 1881, 44 e 45 Vitt., c. 60, *Newspapers libel and registration Act*, e più lievemente dall'Atto del 1888 51 e 52 Vitt., c. 64, sulle relazioni di comizii, discorsi ecc.].

(3) La grande influenza della stampa periodica ha tolto di mezzo negli ultimi tempi, almeno pel suo immediato interesse, quest'ultima limitazione la cui importanza giuridica sarà esposta al § 114. Deve esser presentato un esemplare all'ufficio della stampa firmato in originale dal tipografo o dall'editore, col nome, cognome e domicilio sotto pena di una multa di 100 Ls. — I processi si fanno in nome della procura regia o delle autorità preposte alla tassa sul bollo. I giudici possono mitigare la pena sino ad $\frac{1}{4}$ della sua entità o durata.

§ 109.

A. 4. Polizia delle industrie (1).

L'antica legislazione già negli ultimi secoli del medio-evo contiene con infinite distinzioni una serie di disposizioni sopra l'esercizio delle industrie; così per esempio, 40 leggi sull'arte di confezionare i pannilani, sul modo di pressarli ed imballarli, leggi sull'apparecchio dei cuoi, sulle fabbriche di cera, sulle industrie dei fornai, dei macellari, dei doratori ecc. (2). — Questa legislazione nel periodo dei Tudor ha singolarmente giovato alla popolarità della Dinastia. Una legge industriale generale sulle relazioni fra maestri e apprendisti per certe industrie speciali che richiedevano una particolare abilità, venne emanata col 5 Atto di Elisabetta, c. 4. — Il maggior numero di queste leggi è stato però in parte esplicitamente abrogato, in parte cadde in disuso a cagione del naturale sviluppo della libertà delle industrie, sotto l'influenza del commercio all'ingrosso e della grande industria. Anche l'odierna legislazione però riconosce la necessità di nuove disposizioni riguardo a numerose industrie per meglio tutelare la società secondo i seguenti punti di vista:

I. Per garantire il pubblico dalle frodi furono emanate numerose ordinanze di polizia per i fornai, i birrai, i mercanti di commestibili, i carbonai, i mugnai ed altri (3), le quali riposano sull'azione popolare e sono sorrette da pene di polizia. Si aggiungono poi severe pene criminali contro le falsificazioni del the, del caffè, del vino e di altri commestibili.

a) Per i fornai la legge generale del 1836 (6 e 7 anno del Regno di Guglielmo IV, c. 37) prescrive quali materie prime possano essere impastate e cotte, con una multa da 5 a 10 Ls. e la pubblicazione del nome del contravventore nei giornali; ogni pane, che non è composto di farina di frumento, deve essere contrassegnato da un M. Il pane deve essere venduto a peso, eccetto il pane di lusso (*fancy bread*). In ogni negozio vi devono essere pesi e misure bollati, in luogo visibile ed accessibile a tutti (4).

(1) GUNTER, *Const. Comm.*, parte II, cap. IV, sez. II, § 10, pag. 140-154.

(2) [Una legge del 1809, 49 Giorgio III, c. 109 abroga 40 leggi sulle manifatture di lane, a cominciare da Edoardo III; una legge del 1856 *Repeal of obsolete Statutes* con molte altre leggi ne abrogò più di 40 relative a questo gruppo, 37 Ed. III, c. 15; 25 Enrico VIII, c. 5; 8 Enrico VI, c. 22; 17 Ricc. II, c. 4; 2 e 3 Ed. VI, c. 9 e 11; 1 Elia. c. 8 e 9, ecc. ecc.].

(3) [*Bakers and Bread, Brewers, Butter and cheese, Coal, Millers*].

(4) I giudici di pace possono sempre visitare o far visitare col mezzo di mandati di perquisizione le botteghe e possono infliggere una multa da 2 a 10 Ls. e la pubblicazione del nome se trovano presso un fornaio, un mugnaio od altro

b) L'ordinanza sulle birrerie del 1801-02 (42 anno di Giorgio III, c. 38 (1), rimasta in vigore sino agli ultimi tempi, conteneva specialmente sanzioni penali contro le contravvenzioni seguenti: falsificazioni, e misture di birra alterata o di acqua, punibili, previa visita con 200 Ls.; aggiunte di melassa, vetriolo, cassia, oppio ecc. e vendita dolosa di birra in qualunque modo falsificata (200 Ls.); possesso di merci falsificate (100 Ls.); possesso di materiali adatti alla falsificazione (200 Ls.). I venditori di droghe che dolosamente le vendono ai birrai sono passibili di una multa di 500 Ls. Gli impiegati del fisco hanno anche il diritto di visita per verificare le falsificazioni (2).

c) Questa legge è stata abrogata dalla legge sull'*Adulteration of Food and Drugs* del 1875 (38 e 39 Vittoria, c. 63) contro la falsificazione di qualsiasi specie di commestibili, bevande o medicinali per uso interno o esterno. Ogni specie di miscela, colorazione e preparazione di siffatti articoli in modo nocivo alla pubblica salute è punita la prima volta con una multa estensibile a 50 Ls.; in caso di recidiva col carcere sino a sei mesi, a meno che il possessore non provi che ignorava assolutamente le qualità della merce. Nessuno deve inoltre vendere un articolo, che non sia della precisa natura, sostanza e qualità richiesta dal compratore, sotto pena di 20 Ls. — I funzionari di polizia locali hanno la facoltà di chiamare un chimico competente a spese del comune, il quale, su richiesta del compratore, o per ordine di un giudice, deve intraprendere l'analisi e rilasciare il relativo certificato. Il giudizio ha luogo davanti a due o più giudici di pace, col diritto di attenuare la pena e colla riserva di citare i contravventori alle Corti trimestrali (3).

negoziante materiali destinati alla falsificazione dei commestibili. La resistenza ai funzionari nell'adempimento del loro ufficio è punita con una multa sino a 10 Ls. — [Nuove norme sulle *bakehouses* si trovano nel *Factory and Workshop Act* del 25 agosto 1883, 46 e 47 Vitt., c. 58, sez. 15 a 18; vedi anche la parte III, sez. 32 dell'Atto sui pesi e misure del 26 luglio 1870].

(1) [Completata e modificata dalle leggi 5 e 6 Vitt., c. 30; 10 e 11 id., c. 5; 43 e 44 id., c. 20].

(2) In questa ed in numerose altre leggi posteriori noi vediamo una connessione sempre più intima fra le leggi tributarie e le disposizioni di polizia. [Infatti molte disposizioni sui birrai, si trovano nei *Customs and Inland Revenue Acts*; vedi per esempio quello del 3 giugno 1881, 44 Vitt. c. 12, sez. 15, 16; id. 6 agosto 1885, 48 e 49 id., c. 51, sez. 8 e 9; id., 4 giugno 1886, 49 Vitt., c. 18, sez. 3].

(3) La legge abroga i precedenti Statuti 23 e 24 Vittoria, c. 84; 35 e 36 Vittoria, c. 74 e due precedenti articoli di legge ed è ora redatta dopo la esperienza fatta nella pratica, in guisa da non impacciare con disposizioni penali indebitamente vessatorie il commercio esercitato in buona fede. Il *The* importato per via di mare viene sottoposto d'ufficio ad analisi nel laboratorio delle dogane e se viene trovato di qualità inferiore a quella dichiarata è trattenuto o distrutto (art. 30 e 31). La legge del 42 e 48 Vittoria, c. 30, aggiunge speciali disposizioni per le indagini da farsi sulla qualità del latte; lo Statuto del 32 e 33, c. 112 di quello del 41 Vittoria, c. 17 " norme speciali per la vendita di semi „ Lo Sta-

d) Ai mercanti di carbone nel circolo di polizia delle metropoli è prescritta la vendita a peso con una dichiarazione secondo formule determinate: i carri del carbone debbono portare appresso una bilancia e pesare a richiesta la merce (1).

e) L'ordinanza sui mugnai del 1796 (36 anno di Giorgio III, c. 85) prescrive l'uso di bilancie per gli avventori, con pesi e misure sottoposti a periodiche verifiche. Deve essere affissa nel molino una tariffa dei prezzi della macinazione e delle tare del grano e della crusca a richiesta del compratore (40 sc.).

II. Per assicurare il pubblico da frodi industriali e da altri danni alcune industrie sono regolate da ordinanze ancora più severe, che talvolta impongono ad esse uno speciale modo di esercizio e tal'altra le assoggettano anche a visite periodiche: farmacisti, macellai, spazzacamini, fabbricanti di polvere, merciaioli ambulanti, agenzie di prestiti a pegno ecc.

a) L'ordinanza sulle farmacie (*Apothecaries*) del 1814-15 (55 anno di Giorgio III, c. 194) contiene numerose sanzioni penali sino a 5 Ls. Le licenze per l'esercizio delle farmacie sono date dalla Corporazione di Londra, che esercita anche un diritto di visita e presiede agli esami. Le farmacie senza licenza non hanno azione legale; la legge non si occupa dei *Chemist* e dei *Droguists* (2).

b) I macellai di carne bovina, equina o suina devono avere una concessione di polizia con l'obbligo di tenere un registro degli animali macellati col nome dei venditori. Un ispettore nominato dal Comune ha facoltà di sorvegliarli e soprattutto di vigilare perchè non vengano macellati animali ammalati od infetti e deve di tutto tenere apposito registro (3).

c) L'ordinanza sugli spazzacamini (*chimney sweepers*) del 1840

tuto 29 e 30 Vittoria, c. 37 regola il commercio dei luppoli ecc. — [Cfr. *Genist. Const. Comm.*, pag. 143 e 144 — e vedi anche Atto del 24 giugno 1889, 52 e 53 Vitt., c. 11, sulla vendita della carne di cavallo per uso di commestibile, e Atto del 23 agosto 1887, *for the better prevention of the fraudulent sale of margarine*, 50 e 51 Vitt., c. 29].

(1) [Oltre allo Statuto 1 e 2 Gugl. IV, c. 76 e 1 e 2 Vitt., cap. 201, vedi CHITTY, *Statutes*, vol. I, al titolo *Coals (Metropolis)* e la parte II (*Sale of Coal*) del *Wight and measure Act* del 26 luglio 1889, 52 e 53 Vitt., c. 21, sez. 20 e 31].

(2) [Da tempo antico le farmacie furono regolate per leggi. V. 32 Enrico VIII, cap. 40, 1 Maria, sez. 2, cap. 9, sez. 3 e 4; 6 e 7 Guglielmo e Maria, c. 4. Per notizie più diffuse vedi *Index of Statutes*, pag. 381-382].

Il nuovo Statuto 21 e 22 Vittoria, c. 90, § 75, introdusse il sistema degli esami e la vigilanza sulle licenze, sotto la direzione del collegio superiore di medicina ordinato per legge. Lo Statuto del 1874 (37 e 38, c. 34, § 5), ammette in certe condizioni anche il conferimento di un certificato alle donne.

(3) Per i macelli (*Slaughter Houses*) vedi le leggi 26 Giorgio III, c. 71; 7 e 8 Vittoria, c. 87; 12 e 13 Vittoria, c. 92. — Ulteriori limitazioni e controlli possono essere aggiunti secondo la nuova ordinanza dalle autorità sanitarie urbane. (Vedi sotto § 126).

(3 e 4 anno del regno di Vitt., c. 85), contiene norme speciali sui camini, vieta l'impiego di ragazzi al disotto di 16 anni come aiutanti e vieta altresì che si adoprino per lavori pericolosi giovani inferiori ai 21 anni, sotto comminatoria di una multa da 5 a 20 Ls. (1).

d) Le fabbriche di polvere da sparo (*gunpowder*) richiedono una licenza, dove è determinata la quantità di polvere che può essere in una sola volta preparata, asciugata, tenuta dai venditori al minuto e trasportata, aggiungendovi anche speciali prescrizioni sul modo del trasporto e dell'impaccamento, che in questi ultimi tempi vennero codificate ed estese anche ad altri esplosivi (2).

e) I rigattieri e mercanti ambulanti (*hawkers and pedlars*) secondo l'atto del 1810 (50 di Giorgio III, c. 41), abbisognano di una speciale licenza e debbono mettere il nome ed il numero della licenza su tutti i pacchi, le ceste, i vasi, i pesi, i locali e gli annunci, salvo un'ammenda di 10 Ls.; numeri e nomi debbono esser tenuti in evidenza sotto comminatoria della stessa multa a qualsiasi impiegato del fisco o giudice di pace od anche a chiunque si presenti per l'acquisto. In caso di rifiuto, chiunque può costringere il rivendugliolo o merciaiuolo ambulante a seguirlo davanti al giudice di pace. Il funzionario che non adempie alle prescrizioni di legge è punito con una multa di 10 Ls. In caso di commercio vietato, di oggetti di contrabbando o furtivi, le ordinarie leggi penali comminano anche la perdita della licenza (3).

(1) Per gli spazzacamini vedi i *Chimneys Acts* 27 e 28 Vittoria, c. 37, 38 e 39, Vittoria, c. 70 colle norme per le licenze di polizia. — [Vedi l'Atto del 25 agosto 1894, 57 e 58 Vitt., c. 51, *to Make better provision for the regulation of Chimney Sweepers* e V. CHITTY, *Statutes*, vol. II, voc° *Chimney*.

(2) Lo Statuto del 1875 (38 e 39 Vittoria, c. 17), aggiunge tutte le sostanze esplosive che il progresso della chimica ci ha procurate e presentano qualche pericolo, e le assoggetta ad una ispezione generale da parte del Ministero dell'Interno. Altre speciali disposizioni si trovano nei *Petroleum Acts* del 1871 e del 1879. [Vedi anche l'Atto chiamato *Gunpowder A.* od anche *Stratified Ironstone Mines Act*, sull'uso della polvere nelle miniere, del 11 agosto 1880 e la citata legge del 1888 sugli esplosivi. Negli ultimi anni la legislazione sulle sostanze esplosive diventò anche più importante. V. specialmente l'*Explosive Substances Act* del 10 aprile 1888, 46 Vitt., c. 3, determinato dalle scoperte di potenti quantità di nitroglicerina a Londra ed altrove e da una esplosione criminosa seguita il 15 marzo. Fu approvato dalle due Camere in un giorno e il giorno dopo diventò legge. — Venne completato da speciali *Orders in Council* che si trovano pure negli *Statutes*, LEX., op. cit., pag. 534-542].

(3) Le leggi contro gli *Hawkers and Pedlars* sono state modificate dall'Atto del 1815 (55 Giorgio III, c. 71) e da numerose altre leggi successive, speciale nei riguardi della vendita di bevande spiritose. Sulle limitazioni legali del commercio girovago vedi 27 e 28 Vittoria, c. 18; per le registrazioni dei commercianti che adoprano metalli antichi con un severo diritto di visita domiciliare, vedi lo Statuto del 24 e 25 Vittoria, c. 110. — [Atti del 22 agosto 1881, 44 e 45 Vitt., c. 67, *to regulate the hawking of petroleum* ed altre sostanze analoghe; id. del 22 agosto 1881, 44 e 45 Vitt., c. 45, *to Amend the Pedlars Act* del 1871; *Hawkers Act* del 18 agosto 1888, 51 e 52 Vitt., c. 38, che unifica tredici leggi precedenti sulla materia].

f) Le agenzie di prestito a pegno (*pawnbrokers*), secondo l'atto del 1799-1800 (39 e 40 anno di Giorgio III, c. 99), modificato da quello del 1872 (35 e 36 di Vittoria, c. 98), debbono tenere un registro regolare col nome, l'abitazione e la condizione dei pignoranti, registrare debitamente le polizze di pegno e seguire esattamente le norme determinate per la vendita dei pegni non ritirati a tempo, per la tenuta dei libri, ecc. (da 2 a 10 Ls.). I processi seguono a spese del comune. Coloro che impegnando danno indicazioni false od insufficienti sulle loro qualità personali, sull'acquisto degli oggetti pignorati, ecc. possono esser tradotti in carcere (1).

Altre speciali determinazioni relative alle industrie pericolose, faticose e soggette a concessioni, licenze e visite si trovano nei nuovi atti sulla sanità pubblica e nelle leggi locali di polizia, che le autorità comunali hanno facoltà di emanare (2).

Le successive ordinanze industriali emanate nell'interesse fiscale appartengono alla legislazione tributaria, sebbene non di rado contengano anche speciali disposizioni di polizia (8).

III. Una legge generale industriale sulle relazioni personali fra maestri ed apprendisti era contenuta nell'atto del 1562-63 (5 anno del Regno di Elisab., c. 4). A differenza del Continente, in Inghilterra erano unite campagne e città, e non vi erano le corporazioni, colle loro suddivisioni in maestri, compagni ed apprendisti. L'esercizio delle industrie secondo la *common law* era essenzialmente libero ed appunto per ciò tutto quanto riguardava l'iniziazione (*apprenticeship*) costituiva una serie di rapporti di diritto privato tale che l'alunnato non si limitava solo alle industrie che richiedono uno speciale esercizio, ma poteva estendersi anche a qualsiasi altra industria rurale o domestica. I relativi contratti redatti in modo formale (*deed, indented, indenture*) duravano generalmente 7 anni, rare volte di più (4).

(1) La nuova legge del 1872 (35 e 36 Vittoria, c. 98), è stata preparata con riguardo alla abolizione nel frattempo seguita delle limitazioni del tasso dell'interesse ed all'esperienza suggerita da una lunga pratica. Il conferimento della licenza segue ora verso presentazione di un certificato della polizia sul carattere e la condotta di colui che la domanda.

(2) [Seguono altre norme sulle fiere (*foirs*) ora cadute in disusuetudine. GNEIST, in nota al § 15 completa la nota di tutte le leggi relative ai vari argomenti per ordine alfabetico, sino al 1860].

(3) [GNEIST, loc. cit., § 17 e 18, pag. 189-206].

(4) Solo in poche città erano stati concessi speciali privilegi di maestranze col mezzo di regie patenti i cui avanzi sono stati abrogati dall'ultima legge sulle Amministrazioni locali. L'ordinanza generale sulle arti e mestieri d'Elisabetta si occupava perciò soltanto di certe industrie determinate, che esigono una particolare abilità tecnica in chi le esercita, prescrivendo, ma soltanto nelle città, un alunnato di 7 anni. Lo Statuto del 54 anno di Giorgio III, c. 96, tolse anche queste restrizioni, sì che ogni maestro può prendere gli alunni che crede e ciascuno può diventare alunno senza alcuna limitazione. Gli ultimi avanzi dello Statuto del 1562-63 (5° anno del Regno di Elisabetta) sono stati abrogati da quello del 1875 (38 e 39 Vittoria, c. 86, § 17).

Rimase però sempre una giurisdizione di polizia sulle controversie relative all'alunnato. L'alunno può reclamare contro il suo maestro per indebito trattamento o per qualsiasi mancanza dei suoi doveri innanzi ad un giudice di pace, il quale, con una ordinanza, giudica la questione secondo equità se il maestro vi si acconcia. Se vi si oppone, viene citato innanzi alle prossime Corti trimestrali, le quali pronunziano lo scioglimento dell'alunno dal contratto, ovvero anche una congrua pena contro l'alunno riconosciuto colpevole. L'alunno può altresì reclamare innanzi a due giudici di pace in caso di maltrattamenti, i quali possono condannare il maestro allo scioglimento del contratto, alla restituzione del denaro percepito, del pari che ad una multa, la quale può estendersi sino a 40 scellini ed eventualmente anche al carcere. In caso di rifiuto di nutrimento o di maltrattamenti con pericolo di vita, può essere aggiunta anche una pena carceraria estensibile sino a tre anni. D'altra parte anche il maestro può reclamare innanzi a due giudici di pace od alle Corti trimestrali per mancanze nel servizio contro l'alunno, il quale può essere allora condannato ad una casa di correzione, ad una pena di altra natura od anche a perdere i vantaggi del suo contratto. L'alunno che si allontani dal lavoro prima del tempo stabilito, deve rimanere altrettanto tempo nella maestranza o pagare un'indennità, sotto pena di 3 mesi di casa di correzione. Inoltre, secondo la *common law*, si ammette pure che il maestro possa punire " con moderazione ", l'alunno in caso di mancanze o di negligenza (1).

IV. Una speciale ordinanza di polizia è stata emanata coll'atto del 1831-32 (2 e 3 anno del Regno di Guglielmo IV, c. 121) per la industria dei trasporti di persone (2) e comprende tutti i mezzi di trasporto condotti da forze animali per uno o più passeggeri verso un nolo determinato. Questa industria esige innanzi tutto una licenza, che si deve rinnovare tutti gli anni. I carri o carrozze debbono esser numerati in modo visibile, contenere il nome e cognome del proprietario, la determinazione delle corse, il numero dei posti interni ed esterni. Deve esser pure determinato il numero ed il peso dei carichi che possono portare. I conduttori di vetture sono responsabili per trascuranze, per carico eccessivo di passeggeri o di merci, in caso di ubriachezza, di omissioni o di maltrattamenti " in quanto possa venirne danno alle persone od alle cose "; in caso di corsa eccessiva o di gare;

(1) La legge principale sulla giurisdizione dei giudici di pace nelle questioni relative alle maestranze venne successivamente assai modificata dallo Statuto 38 e 39 Vittoria, c. 90 e da altri. Le legislazioni d'altronde molto complicate sull'alunnato obbligatorio al quale i giudici di pace potevano costringere i figli delle persone ricoverate nelle case dei poveri, perdettero ogni valore pratico di fronte alle nuove massime delle leggi sui poveri.

(2) *Stage coach, hackney carriages, metropolitan stage carriages*. GRAY, loc. cit., § 12, pag. 166-170.

in caso di maltrattamenti, invettive o contegno brutale contro i passeggeri o contro le persone che essi accompagnano o delle quali aspettano l'arrivo (5 Ls., con facoltà di diminuzione sino ad $\frac{1}{4}$) (1).

Nel circolo di polizia di Londra, tutti i mezzi di trasporto, che si danno a nolo o dei quali si usa altrimenti, sono soggetti ad una ordinanza ancora più severa, che venne estesa più tardi anche a quelli che non stanno in piazze determinate. I proprietari ed i cocchieri debbono avere una speciale licenza, i conduttori debbono anche una concessione della polizia; tutti debbono portare una placca numerata in modo visibile durante il servizio. Non si può dar loro la licenza se non quando abbiano provata la loro capacità e la buona condotta; le concessioni sono revocabili e debbono esser rinnovate ogni anno. La tariffa dei prezzi, secondo le distanze ed il tempo, è prescritta per legge; ogni trasgressione è punita con due Ls. ed è nullo qualsiasi accordo per aumentare il prezzo. D'altra parte, si può sempre reclamare il prezzo della corsa davanti ad un giudice di pace, insieme al risarcimento dei danni per il tempo perduto da chi fosse costretto al reclamo (2).

V. Una legge di polizia sui mercati è stata emanata da antichi tempi, secondo il principio che tutte le disposizioni relative ai mercati si fondano sopra una concessione regia, in forza della quale le relative Corporazioni o coloro che hanno giurisdizione sul mercato medesimo debbono curare l'uso di giusti pesi e misure, e dirigere la polizia del mercato col mezzo di un funzionario speciale. Un'imposta sul mercato può essere stabilita soltanto col corrispettivo di un effettiva tutela garantita al pubblico che frequenta il mercato stesso. Per i

(1) Qualora non si possa colpire l'autore, ne è responsabile il proprietario sino a che egli possa provare la sua innocenza. Ogni impiegato di polizia o di finanza, ogni sorvegliante o impresario di vie o di strade e qualsiasi passeggero ha il diritto di numerare le persone raccolte sopra un mezzo di trasporto e di misurare i relativi bagagli. Altre modificazioni furono introdotte cogli Statuti 3 e 4 Guglielmo IV, c. 48, § 1; 16 e 17 Vittoria, c. 88, § 1. Il conferimento delle licenze per questa industria è ora regolato secondo i principi delle leggi sull'*Excise*.

(2) Il contegno sconveniente dei cocchieri nell'esercizio delle loro funzioni o l'abbandono del loro mezzo di trasporto sono puniti con multe sino a 20 sc., l'ubriachezza, il linguaggio ingiurioso e il contegno brutale con una multa sino a 5 Ls.; inoltre i funzionari di polizia possono per questi fatti ritirare al proprietario o al conduttore la licenza. Il diritto di procedere è limitato ai funzionari delle imposte e della polizia, e la prefettura di polizia di Londra come autorità superiore decide dell'abilità del conduttore che chiede il certificato; in seguito a ciò soltanto l'ufficio delle imposte può dare la licenza. Queste autorità possono pure ordinare una ispezione e sospendere la licenza a quei mezzi di trasporto che fossero divenuti inservibili. Le numerose leggi del 1° e 2° anno del Regno di Guglielmo IV, c. 22; del 6 e 7 Vittoria, c. 86; del 16 e 17 Vittoria, c. 33; del 32 e 33 Vittoria, c. 115 contengono altre amplificazioni del diritto di ispezione del Ministero dell'Interno, da' cui regolamenti dipendono oggi in generale queste concessioni.

mercati della Capitale, la nuova legislazione di polizia contiene anche molte altre disposizioni speciali. I mercati più importanti sono regolati secondo atti locali. Per non ripetere troppo di frequente disposizioni che si trovano in ognuno di questi atti, il *Markets and Fairs Clauses Act* del 1847 contiene numerose disposizioni sui sorveglianti del mercato, sulle pene in caso di resistenza contro le loro disposizioni, sulla circolazione nelle strade e su altri punti speciali (1).

VI. L'Amministrazione dei pesi e delle misure già nel medio-evo fu argomento di speciale legislazione. Le leggi del (1824 e del 1835 (5° anno di Giorgio IV, c. 74, e 5° e 6° anno di Guglielmo IV, c. 63), in vigore sino a questi ultimi tempi, affidano quell'Amministrazione ai giudici di pace. Le corti trimestrali debbono procurare di avere il numero necessario di tipi normali (la località dove sono custoditi si considera sin da antichi tempi come proprietà dell'*Exchequer*), devono nominare il necessario numero di ispettori per la custodia dei pesi normali, determinare la loro remunerazione e l'eventuale licenziamento, il metodo di stazzatura e le altre norme speciali a spese della cassa del Distretto (2).

L'unificazione delle leggi sui pesi e misure si compì colla legge del 1878 (3) in seguito all'introduzione del sistema metrico decimale ed al passaggio di questa Amministrazione al Ministero del commercio, al quale è ora affidata la custodia dei modelli e la loro periodica verifica pur mantenendo il sistema degli ispettori. Questa materia è perciò stata sottratta alla competenza del Ministero dell'interno e delle Amministrazioni locali. Rimangono le numerose disposizioni penali relative alle ordinanze sui pesi e sulle misure, sotto la giurisdizione di polizia di un giudice di pace e che estendono le loro

(1) Il *Clauses Act* del 1846 contiene le norme principali a cui per amore di brevità si riferiscono gli Atti locali relativi ai singoli mercati e che naturalmente debbono considerarsi come la base principale di tutte le ordinanze locali. I privilegi dei mercati annuali consueti, la cui importanza per lo sviluppo moderno del commercio e delle industrie è di molto scemata, sono stati notevolmente diminuiti coll'Atto del 84° e 35° anno di Vittoria, c. 12. Anche i nuovi Atti sanitari contengono numerose disposizioni relative alla pubblicazione di ordinanze e di regolamenti locali sui mercati per parte delle autorità di polizia urbana.

(2) Il giudice di pace e l'ispettore può sempre in tempo debito visitare ogni carico, magazzino e bottega e confrontare i pesi e le misure coi normali e portar via quelli che trovasse irregolari, infliggendo in pari tempo multe sino a 5 Ls. — e la stessa pena per chi ricusasse o contrastasse l'esame. Queste pene possono essere inflitte da due giudici di pace ed una parte del loro prodotto spetta al denunciante. Secondo l'Atto 37 di Giorgio III, c. 143, anche le *Petty Sessions* possono nominare i così detti *Examiners* per le visite, con diritto di sequestro, confisca e multa da 5 a 20 sc. Le autorità locali possono procurarsi pesi normali anche negli uffici della tassa sui poveri e presentare un *Examiner* all'approvazione delle *Petty Sessions*, mettendo a carico delle imposte locali la sua remunerazione.

(3) *Weights and Measures Act*, 1878, 42 e 43 Vict., c. 49.

determinazioni quasi su tutto il campo del commercio e delle industrie (1).

[Una nuova legge sui pesi e misure venne promulgata il 26 luglio 1889 (52 e 53 Vitt., c. 21) in quattro parti. Nella prima contiene le disposizioni sulla verifica dei pesi e misure, le comminatorie di ammende, multe e carcere per le varie contravvenzioni, le nuove denominazioni ed i tipi dei vari pesi (art. 1-7). Determina le facoltà del *Board of trade*, e delle autorità locali che possono determinare le norme per gli ispettori; le condizioni e i titoli degli ispettori, e le disposizioni speciali per la città di Londra, dove sono notevolmente accresciuti i poteri del Consiglio di Contea (art. 8-19). La seconda parte si riferisce alle norme per la vendita del carbone a peso (art. 20-31), e la terza vieta ai fornai di pesare il pane avvolto in carta, salvo su domanda del compratore (art. 32). La quarta parte contiene disposizioni e definizioni varie; seguono quattro appendici e la nota delle seguenti leggi abrogate in tutto o in parte: 3 Giorgio IV, capo 106, sez. 9; 6 e 7 Guglielmo IV, c. 37, sez. 7; 41 e 42 Vitt., c. 49, sez. 16, 43, 46, 47, 86].

Il carattere generale di tutta questa legislazione è un sistema di disposizioni penali e di azioni popolari d'ordinario con una partecipazione più o meno larga del denunziante alle multe, per lo più la metà. Le ammende meno gravi vengono inflitte dai giudici di pace spesso col diritto di ridurle; le pene pecuniarie maggiori formano oggetto anche di azione civile, mentre le pene criminali propriamente dette possono essere inflitte soltanto dai tribunali ordinari. Talvolta si allarga il diritto di cattura e di perquisizione domiciliare. Nei casi più importanti è riservato il diritto di appello alle corti trimestrali, spesso reso malagevole dall'obbligo di prestar cauzione. Tutta questa materia si connette poi al sistema delle Amministrazioni locali senza aver molto a che fare colla competenza amministrativa del Ministro dell'Interno. In pochi casi i tribunali decidono importanti questioni di principio secondo la procedura del *certiorari* o coll'azione civile nell'applicazione della legislazione industriale.

§ 110.

A. 5. Polizia dei costumi e dei pubblici trattenimenti.

Le numerose leggi suntuarie medioevali, come quelle sul mantenimento del buon ordine nelle osterie, taverne ecc., sono da lungo

(1) La legge sui pesi e le misure in 65 articoli non modifica soltanto in modo fondamentale l'antica legislazione, ma abroga anche molte ordinanze locali contenute in antichi regolamenti speciali e carte urbane. Rimane però la giurisdizione di polizia dei giudici di pace nelle contee e nelle città (art. 50) e l'obbligo delle contee e delle città di pagare la spesa delle Amministrazioni locali per questo riguardo e l'assegno dell'ispettore.

tempo cadute in disusuetudine (1). E frattanto si è sviluppata in questa materia una serie notevole di speciali disposizioni di polizia, che si riferiscono ai giorni nostri principalmente ai punti seguenti:

I. Disposizioni penali contro l'ubbrachezza (*drunkenness*) ed i reati contro i buoni costumi (*indecenty, outrage publique à la pudeur*). Nei numerosi Statuti antichi l'ubbrachezza era di regola punita con una multa di 5 sc. ed in caso di recidiva si chiedeva anche una mallevoria. L'ordinanza di polizia nella Metropoli commina contro l'ubbrachezza, quando determina un contegno chiassoso od indecente, 2 Ls. d'ammenda e sino 7 giorni di casa di correzione. Altre pene generali di polizia contro l'ubbrachezza, i giuochi proibiti e la prostituzione negli alberghi o nelle taverne sono contenute nel *Licensing Act* del 1872, art. 12 a 18. — Le contravvenzioni contro queste disposizioni formano quasi il quarto di tutte quelle di polizia e ammontarono nel 1880 a 178.300 [nel 1890-91, 181.293].

[Nell'atto del 17 agosto 1894 per prevenire le crudeltà contro i fanciulli furono pure inserite severe disposizioni contro gli ubbriaconi abituali, aggravando le leggi precedenti (2). Se chi maltratta un fanciullo, sia pur parente, è un ubbriacone abituale, previo esame alla Corte del distretto in presenza del marito, della moglie o del parente più ristretto, può esser condannato sino a un anno di casa di detenzione con lavoro, con obbligo a chi ne ha il dovere di vigilarlo in famiglia o pagarne le spese nella suddetta casa].

Sin dai tempi di Enrico VIII sono state soppresse le concessioni di postriboli, i quali sono oggi soggetti a varie disposizioni penali. Secondo leggi più recenti, il Constabile del comune può procedere contro di essi, su denunzia di due contribuenti domiciliati, infliggendo una multa di 20 Ls., a beneficio della cassa dei poveri; in caso di condanna ciascuno dei due denunzianti riceve un premio di 10 Ls.

[Il *Criminal act amendment act* del 14 agosto 1885 " per la protezione delle donne e delle fanciulle, per la soppressione dei bordelli e per altri scopi, (3) fu promulgato in seguito ad una importante inchiesta fatta per iniziativa della Camera dei Lordi nel 1882-83. Secondo questo atto (art. 13) chiunque tiene, " dirige, o seconda come agente un bordello è punito con multa sino a 20 Ls. od a discrezione della Corte con carcere sino a 3 mesi: ed in caso di recidiva, con multa sino a 40 Ls. e carcere sino a 6 mesi. È sempre ammesso l'appello alle Corti trimestrali, ma chi è recidivo per la seconda volta può anche esser obbligato a prestar cauzione (4)].

(1) [GRIFFITH, parte II, cap. IV, sez. II, § 11, p. 155-160].

(2) [57 e 58 Vitt., c. 41, art. 11, e cfr. 42 e 43 Vitt., c. 19, 51 e 52 Vitt., c. 19 e CHITTY, *Statutes* alla voce *Intoxicating liquors*].

(3) [48 e 49 Vitt., c. 49 e v. *Parl. Pap.*, 1885, alla voce *Protection of Women*, ecc.].

(4) [Così fu abrogato l'art. 49 della legge 24 e 25 Vitt., c. 100, e la legge 38 e 39 Vitt., c. 94].

Il *Vagrant Act* contiene altre disposizioni penali contro le donne che si prostituiscono nelle pubbliche vie e contro tutti coloro che espongono in luoghi pubblici quadri o rappresentazioni oscene od in modo osceno fanno mostra delle loro persone. Nel circuito di polizia della Metropoli, la presentazione, l'acquisto e la distribuzione di libri, carte, stampe, disegni, quadri od altre rappresentazioni indecenti od oscene, del pari che il canto di canzoni oscene, le scritture e le pitture indecenti, le parole, le figure e le rappresentazioni oscene come l'uso di un modo di parlare profano, indecente od osceno, con scandalo degli abitanti o dei passeggeri, sono puniti con una multa di 2 Ls.

[L'atto del 26 luglio 1889 sugli annunci indecenti dà facoltà di procedere sommariamente contro chiunque affigge o scrive su di una casa, edificio, muro, siepe, albero ecc. avvisi o figure indecenti, in modo che siano vedute dai passanti, e per tali si ritengono anche gli annunci relativi alle malattie sifilitiche, alle debolezze nervose ecc. Qualunque Constabile od altro ufficiale di pace può arrestare il colpevole o chi lo invia (1)].

Un lungo ed ostinato combattimento durò la legislazione contro le case di giuoco ed i giuocatori d'azzardo. Anche qui i Constabili possono imporre ammende a vantaggio delle casse dei poveri, con un premio per i denuncianti. Le nuove leggi danno maggior potere all'autorità di polizia di entrare nelle case sospette e procedervi ad una sommaria perquisizione; il tentativo di opposizione alla medesima si ha per prova che in quella casa si tengono giuochi proibiti. Nel circuito di polizia della Metropoli coloro che tengono case di giuoco, quelli che tengono banco ed i *Croupiers* sono puniti con un'ammenda sino a 100 Ls. o con detenzione sino a sei mesi. Qualunque persona trovata in simili locali, senza poterne dare sufficiente ragione, è punita con una multa sino a 5 Ls. (2). Parallelamente a queste disposizioni si sviluppò il divieto di tutte le lotterie, del pari che di prender parte a lotterie straniere, con multa da 200 a 500 Ls. nonchè il divieto degli uffici per scommesse (*bookmakers* ecc.), con multa da 30 a 100 Ls.

Alla polizia dei costumi appartengono anche le numerose disposizioni relative al maltrattamento degli animali secondo il *Cruelty to Animals Prevention Act* del 1849 e le disposizioni del *Vivisection Act* del 1876 che ad esso si connettono, le quali prescrivono la necessità di una licenza e l'uso di speciali precauzioni (3).

(1) [*Indecent advertisements Act*, 52 e 53 Vitt., c. 18].

(2) [V. GNEIST, op. cit., nota a p. 158-160].

(3) *Parl. Pap.*, 1876, XLI, 272. — A complemento di questo sistema si aggiungono gli antichi poteri discrezionali del Banco del Re, come *custos morum*, di procedere contro atti pubblici di immoralità, del pari che il potere dei giudici di pace di chiedere cauzione di buona condotta nei casi di scandalose indecenze. Queste riserve possono acquistare qualche importanza dove aumenti l'indolenza delle autorità amministrative locali.

[La IV parte della legge sulla sanità pubblica del 18 agosto 1890 promulgò una serie di norme relative ai luoghi usati per danze o musiche pubbliche, sia che vi si vendano o no liquori, bevande, birra ecc., prescrivendo una speciale licenza, che viene accordata dai giudici di pace, e deve tenersi affissa, senza facoltà di trasferirla (1). La facoltà di concedere spazii aperti per pubblici trattenimenti venne lo stesso anno trasferita ai Consigli comunali o di Contea (2). Non poche disposizioni protettive degli animali si accolsero nella legge del 25 agosto 1894, che unificò od abolì non poche leggi precedenti su questo argomento (3)].

II. L'esercizio delle trattorie è soggetto come tale ai principii generali della *common law*, al pari dell'obbligo di alloggiare i militari e del rifiuto di azione per qualsiasi credito per somministrazione di bevande. Nella loro qualità di taverne, possono però cadere anche sotto la legislazione emanata all'epoca dei Tudor contro tutti gli spacci di bevande al minuto, la quale, tenendo conto delle successive riforme, forma un sistema più complesso.

1) Secondo l'antico sistema, per le trattorie, ristoratori, birrerie, locande ed altre simili aziende nelle quali si vendono bevande spiritose al minuto con consumo sul luogo, si richiede una doppia licenza, cioè una licenza nei rapporti fiscali (*excise licence*) ed una licenza di polizia (*magistrates licence*). Ambedue le licenze si rinnovano di anno in anno. La licenza di polizia è accordata dai giudici di pace, in una speciale sessione, secondo le disposizioni dell'*Alehouses Act* del 1828 (4) colle clausole seguenti: " si dispone colla presente che le bevande non vengano allungate nè falsificate; si dispone pure l'uso di pesi e misure legali e di non tollerare scientemente la ubbriachezza e gli ubbriaichi, i giuochi ed i giuocatori come altre irregolarità entro il locale; di non permettere che vi convengano persone di notoria cattiva condotta; si prescrive pure di non tenere aperto il locale la domenica, salvo per i viaggiatori e di mantenere sempre nel medesimo ordine e buona condotta „. Le due prime prescrizioni di questa legge sono sanzionate da una multa da 5 a 10 Ls.; nel terzo caso le Corti di distretto possono imporre una multa sino a 50 Ls. — e le Corti trimestrali coll'intervento dei Giurì una multa sino a 100 Ls. ed anche la perdita della licenza (5).

(1) [53 e 54 Vitt., c. 59 art. 51, e parziale modificazione dei *Licensing Act* del 1872-74].

(2) [25 luglio 1890, 53 e 54 id., c. 19].

(3) [57 e 58 Vitt., c. 57; furono abolite le leggi 41 e 42 id., c. 74, 47 e 48 id., c. 13, 47 e 48 id., c. 47, 49 e 50 id., c. 32, 52 e 53 id., c. 30, 53 e 54 id., c. 14, 55 e 56 id., c. 47, 56 e 57 id., c. 43].

(4) 9 Giorgio IV, c. 61.

(5) La vendita o la somministrazione di cibarie nei luoghi per i quali non c'è un'espressa concessione nella licenza sono punite con una multa da 5 a 20 Ls.; l'uso di pesi e misure non giuste con 2 Ls. e confisca.

2) Una nuova fase della legislazione procurò di conciliare questo sistema in modo alternativo con semplici licenze fiscali, nelle quali si inseriscono le disposizioni penali delle licenze di polizia, sebbene con minor rigore, aumentate però dell'obbligo di prestar cauzione col mezzo di fidejussori sino a 20 Ls. (1). Con tutto ciò la legislazione su questa materia si è svolta con molte incertezze. Da principio si ritornò, per le campagne e per i piccoli comuni urbani, al sistema di richiedere una licenza di esercizio, la quale doveva esser accordata su presentazione d'un certificato di moralità firmato da sei abitanti della località, confermato da un ispettore dei poveri (2). A Londra e nelle altre città, che hanno speciali Statuti o costituiscono collegi parlamentari (nei quali cioè si può dar minor valore alla testimonianza dei vicini) si richiese invece un determinato valore di fitto per il locale di consumo, aggiungendo il rifiuto della concessione contro le persone condannate a pene criminali o per frodi contro le leggi fiscali su questa materia (3). I giudici di pace mantennero però il diritto di opporsi alle licenze fiscali che devono esser loro comunicate, del pari che la facoltà di emanare speciali ordinanze di polizia locale per queste case (4).

3) Una completa reazione verso il sistema delle concessioni speciali di polizia si compì col *Licensing Act* del 1869 (5) che venne promulgato in via provvisoria per due anni e poi dichiarato permanente. Per le singole osterie, ristoratori, *refreshment houses* e per le nuove botteghe di vendita al minuto venne richiesta incondizionatamente una licenza dell'autorità di polizia; e per conseguire una sufficiente uniformità nell'azione di queste autorità il *Licensing Act* del 1872 diè facoltà alle Corti trimestrali di nominare a tale scopo speciali comitati di 3 a 12 giudici di pace i quali hanno giurisdizione entro determinati territori. Nelle città che hanno una propria amministrazione di polizia ed una siffatta commissione di almeno 10 giudici di pace, deve esser formata una commissione mista, per metà di giudici di pace della città, per metà di quelli della Contea (6). A queste più severe esigenze viene ora aggiunta la condizione che il locale paghi un determinato fitto, commisurato alla importanza delle singole città. All'ordine ed alla moralità di queste case provvedono disposizioni di polizia più severe e più ampie, con sanzioni penali più gravi e più frequenti, e colla comminatoria di perdita della licenza. La

(1) 1 Guglielmo IV, c. 64.

(2) 4 e 5 Guglielmo IV, c. 85.

(3) 8 e 4 Vittoria, c. 61.

(4) In caso sia per la terza volta violata l'ordinanza, si può infliggere sommariamente una multa sino a 50 Ls. od anche vietare la continuazione del traffico se le pene precedenti si sono succedute a distanza minore di 5 anni, salvo però il diritto di appello alle corti trimestrali.

(5) 33 e 34 Vittoria, c. 27.

(6) 35 e 36 Vittoria, c. 94.

legge sugli ubbriachi abituali (1) punisce questi colla detenzione e li condanna poi ad una speciale sorveglianza di polizia. Mentre una Commissione della Camera dei Comuni nel 1854 aveva raccomandato di applicare anche a questa materia il sistema del libero commercio, una Commissione della Camera dei Lordi nel 1878 preferì di comprendere le osterie e le vendite al minuto nell'Amministrazione comunale (2).

[Negli ultimi anni, le leggi sulle bevande spiritose aumentarono e fu una nobile lotta della legge contro l'intemperanza. Con legge del 27 agosto 1881 si determinò la chiusura delle bettole nel principato di Galles tutti i giorni festivi (3). La legge 18 agosto 1882 sui municipi, tolse al *recorder* la facoltà di accordare licenze " *to Keep an inn, alehouse or victualling house to sell excitable liquors by detail* ", (4). Con altra legge del medesimo anno (10 agosto), si limitò ad una sola adunanza annuale delle Corti del distretto, ad esclusione quindi delle sessioni speciali, la facoltà di accordare licenze per vendita di birra e liquori (5). Nel 1883 la legge sulla corruzione elettorale vietò di usare per le elezioni e per i comitati ad esse relativi sale dove si vendono liquori o cibi al minuto (6). L'*inebriates act* del 24 luglio 1888, modificò l'atto del 1877 sugli ubbriachi abituali, fatto per 10 anni prolungandolo a tempo indeterminato.

[La legge di finanza del 1889 vietò la vendita dei *methylated spirits* la sera del sabato, e nelle ore antimeridiane della domenica con multa sino a 100 Ls. (7)].

(1) 42 e 48 Vittoria, c. 19.

(2) In seguito ai numerosi esperimenti della legislazione, questa materia rimase molto incompleta, imperciocchè, alla legge fondamentale del 9 anno del regno di Giorgio IV, c. 61, si aggiunsero una serie di atti parlamentari in parte abrogati, specialmente il *Refreshment Houses Act* del 1860, il *Beer Houses Act* del 1864, il *Licensing Act* del 1872, il *Licensing Act* del 1874 ed il *Beer Houses Act* del 1877. A questi si connettono numerosissime leggi di imposta, con molte disposizioni che si riferiscono a questa materia. Si tentò infatti di toglier di mezzo la crapula anche coll'aumento di alcune imposte. L'aumento del dazio sulle bevande spiritose ha avuta in fatto, specialmente nella Scozia, una certa efficacia. Sarebbe ormai necessario unificare le numerose leggi relative a questa materia, mentre non abbiamo che buoni ma insufficienti studi privati come quello di PATERSON, *The Intoxicating Liquors Licensing Acts* del 1877. Ora invece è evidente in vario senso la lotta contro queste limitazioni specialmente nell'ordinamento tributario (43 e 44 Vittoria, c. 20) anche per le maggiori agevolezze che si usano nella concessione delle licenze limitate ad alcuni giorni della settimana e di licenze occasionali. Non è ammesso nessun appello contro il rifiuto della concessione secondo l'atto del 37 e 38 Vittoria, c. 49, § 27.

(3) [44 e 45 Vittoria, c. 61].

(4) [45 e 46 Vitt., c. 50, all'art. 165, 4, c.].

(5) [Legge del medesimo anno, capo 34, *Beer detail dealers licences Amend. Act*].

(6) [46 e 47 Vitt., c. 51, *Corrupt and illegal practice Prev. Act*, art. 10, esteso coll'atto 47 e 48 id., c. 70, art. 16 alle elezioni amministrative, ed a tutte le altre].

(7) [52 e 53 Vitt., c. 42, art. 26. — Sulle *Alehouses* vedi l'atto del 27 agosto 1881, 44 e 45 Vitt., c. 61, che ordina la loro chiusura la domenica nel principato di Galles a titolo di esperimento, LALY, *Statutes*, I, 83].

III. I teatri pubblici, secondo la legge del 1843 (1) richiedono una licenza speciale di quattro giudici di pace nella Corte del distretto. I giudici di pace hanno facoltà di emanare ordinanze locali per la sicurezza, l'ordine e la buona disposizione dei teatri, del pari che per l'epoca nella quale possono rimanere aperti. Questi regolamenti debbono essere approvati ed eventualmente modificati dal Ministro dell'interno. In caso di tumulti o di violazioni del regolamento, i giudici di pace possono chiudere il teatro. Nel circuito della Capitale e nei dintorni delle residenze reali, il lord Ciambellano ha da tempo antico il diritto di dare egli le licenze pei teatri ed esercita una specie di censura, per effetto della quale tutte le nuove produzioni teatrali debbono esser presentate 7 giorni prima al funzionario designato dal lord Ciambellano per avere la sua approvazione. Questi può vietare in tutto od in parte la rappresentazione per motivi di moralità, sotto comminatoria di multa e di chiusura del teatro, disposizione della quale però da molto tempo non si tiene alcun conto.

Le rappresentazioni teatrali in baracche e sui mercati possono esser date col permesso di un giudice di pace o di un ufficiale di polizia del mercato. Le disposizioni relative alla sicurezza, secondo l'uso dei sistemi preventivi, contro gl'incendi nei teatri principali si trovano nell'Atto del 1878 (41 e 42 Vittoria, c. 32).

[Speciali norme furono emanate per i locali di musica e danza nella contea di Middlesex il 3 luglio 1894 (2) con pene più severe per i contravventori ed accrescendo le facoltà del Consiglio di contea per le licenze].

I locali di balli pubblici, di musica o di altri trattenimenti somiglianti nel distretto di polizia della Capitale richiedono una licenza rinnovabile ogni anno secondo la legge del 1751 (3), sotto comminatoria di una multa di 100 Ls. e di esser tenuti in conto di *Disorderly House*. Ogni Constabile ha il diritto di entrare in uno di questi locali e di procedervi a sommarie perquisizioni ed eventualmente anche ad arresti. In generale, anche i locali di biliardi o d'altri simili giuochi pubblici richiedono una concessione di polizia (4); e così pure i locali per discussioni politiche e le sale o gabinetti di lettura aperti al pubblico (5).

IV. Anche le locande in genere, che affittano alle classi povere a giorno o a settimana (*common lodging houses*), vennero da ultimo sottoposte alla sorveglianza della polizia. I proprietari devono tenere un registro speciale e le autorità locali di polizia hanno facoltà di

(1) 6 e 7 Vittoria, c. 68.

(2) [57 e 58 Vittoria, c. 15, *Music and Dancing Licenses Act*].

(3) 25 Giorgio II, c. 36.

(4) 8 e 9 Vittoria, c. 119.

(5) 39 Giorgio III, c. 79, confermato coll'Atto 32 e 33 Vittoria, c. 24, § 1 e di recente coll'Atto 42 e 43 Vittoria, c. 59.

emanare disposizioni regolamentari, con sanzioni penali, nelle quali possono prescrivere il numero delle persone di servizio, la pulizia dei locali. Queste autorità hanno anche un diritto di visite periodiche (1).

V. L'osservanza dei giorni festivi è stata pure argomento di una serie di disposizioni generali ed in misura ancora più larga trova il suo fondamento nel costume. Negli ultimi tempi però le esigenze della vita cittadina, le necessità del commercio, la frequenza dei viaggi e lo sviluppo delle comunicazioni ferroviarie hanno dovunque temperato la severità delle antiche disposizioni in questa materia (2).

Tutto il sistema della polizia dei costumi e dei trattenimenti pubblici, al pari dei precedenti, non si connette all'insieme dell'Amministrazione centrale, bensì alle Amministrazioni locali.

§ 111.

A. 6. Polizia del lavoro.

Già nel medio evo (3) si era formato un sistema di reciproca polizia del lavoro, il quale, da un lato, imprese a regolare con ordinanze dell'autorità i salari ed esercitò anche una diretta coazione sugli operai per costringerli al lavoro; dall'altro lato, regolò i prezzi delle cose più necessarie alla vita e sancì altre misure per proteggere le classi lavoratrici. Questa sollecita legislazione raggiunse il suo punto culminante colla importantissima legge sui lavoratori e sui domestici di Elisabetta del 1562 (4), che comprende i lavoratori rurali e i salariati delle campagne e delle città, principalmente gli operai delle industrie e delle manifatture che già a quel tempo esistevano. "Tutte le persone che non hanno notorii mezzi di sussistenza, possono di regola esser costrette dal giudice di pace ad un determinato lavoro verso congruo compenso nelle aziende rurali o in determinate industrie. A quel tempo i proprietari di aziende rurali avevano facoltà di sfruttare le classi lavoratrici verso un annuo compenso in denaro. Le donne potevano esser costrette dal giudice di pace

(1) Le autorità locali hanno facoltà di rifiutare le concessioni per mancata prova di buona condotta; una condanna penale pronunziata per la terza volta si considera come titolo sufficiente per togliere o rifiutare la licenza. Queste leggi debbono però esser messe in connessione con quanto si dirà più innanzi al § 126.

(2) Dopo gli Statuti del 1 anno di Carlo I, c. 1, e del 3 anno del medesimo regno, c. 2, seguirono numerosissime disposizioni sparse nei varii atti.

(3) GNEIST, *La Const. Com.*, parte II, cap. IV, sez. II, § 17. *Servants, Artificers, Labourers, Wages, Combinations, Manufactures, Factories.*

(4) [*An act touching divers orders for Artificers, Labourers, Servants of husbandry and Apprentices*, 5 Elisab., c. 4].

o dal borgomastro a prestar servizio di anno in anno dall'età di 12 anni sino ai 40 (1).

Questa legge venne poi completamente abrogata; ma nello stesso senso si è sviluppata una polizia dei domestici e del lavoro, che contiene le seguenti disposizioni principali:

1) I semplici domestici, secondo l'interpretazione prevalente, non erano soggetti alla legge del 5° anno di Elisabetta, c. 4, bensì all'ordinaria giurisdizione civile. Un diritto supplementare si venne però svolgendo nella pratica giuridica. In mancanza di espressa convenzione, si ammette che il patto relativo al servizio abbia la durata di un anno, coll'obbligo del preavviso di un mese in caso di risoluzione (2). Il domestico può essere licenziato anche senza bisogno di preavviso in caso di cattiva condotta morale, per disobbedienza premeditata contro un ordine legittimo o per trascuranza dei doveri del servizio. Il licenziamento senza motivo dà diritto ad un compenso per tutta la durata del contratto, cioè per un mese. Non è ammesso il diritto di usare mezzi coattivi contro i domestici di età maggiore (3).

2) Per i domestici di aziende rurali (*servants in husbandry*) la legge di Elisabetta conteneva una serie di precise disposizioni (4).

(1) Nel tempo della raccolta, i salariati possono esser costretti a falciare e legare i covoni, battere il grano e riporlo nei granai verso un conveniente salario, sotto pena di due giorni di carcere in caso di rifiuto. La legge determina in generale le ore del lavoro e quelle del riposo nell'estate e nell'inverno. Una multa di 5 Ls. è comminata contro chi abbandoni un lavoro intrapreso. In connessione a queste disposizioni si hanno una serie di disposizioni penali contro le coalizioni per aumentare i salari (*combinations*). La facoltà del giudice di pace riconosciuta più tardi nelle leggi di determinare il massimo dei salari con ordinanze locali cadde a poco a poco in disusuetudine ed è stata completamente abrogata dalla legge del 53 Giorgio III, c. 40. Gli ultimi avanzzi di questo sistema sono stati abrogati dalla legge 38 e 39 Vittoria, c. 86, § 87, 88.

(2) Gwiazr, op. cit., nota in fine al § 17, pag. 199.

(3) Questa materia si fonda sempre più sulla consuetudine giuridica, completata da singole disposizioni di legge, come quelle dell'Atto 32 Giorgio III, c. 56, sulla concessione dei certificati di servizio. Il rifiuto del nutrimento necessario è punito con pene criminali. L'uso di certificati contrari alla verità, la falsificazione o l'alterazione dei certificati medesimi, del pari che le false informazioni del domestico sono punite con ammenda sino a 20 Ls. ed eventualmente col carcere da 1 a 3 mesi, davanti a due giudici di pace. È ammesso appello, però solo dopo fornita cauzione.

(4) Il licenziamento senza un preavviso trimestrale o senza rilevanti motivi, che debbono esser provati con due testimoni, rende passibile il padrone di una multa di 40 sc.; d'altra parte l'abbandono del servizio o il rifiuto di adempiere i doveri del medesimo sono puniti col carcere sino a che chi vi è mancato si sottometta al suo dovere. Il domestico, per potersi tramutare in un'altra località, ha bisogno di un certificato col suggello del capo del comune o di due cittadini in esso residenti, registrato dal parroco. Nessuno deve prendere al servizio persone le quali non abbiano siffatti certificati. Le persone di servizio che vengano trovate in una contea diversa dalla loro possono essere arrestate e tenute in prigione sino a che siano in grado di fornire una malleveria.

La successiva legislazione assoggettò alla giurisdizione dei giudici di pace tutte le contese relative ai salari ed altre questioni somiglianti.

Sopra un ricorso giurato del padrone contro la cattiva condotta dei suoi dipendenti, in caso di rifiuto di uno di costoro di eseguire i patti convenuti, o qualora si allontanino dal servizio contro le clausole del contratto, i colpevoli possono esser condannati al carcere da uno a tre mesi, alla diminuzione o alla perdita del salario, o al licenziamento dal servizio. D'altra parte il domestico può essere sciolto dal contratto in seguito ad un ricorso giurato contro il padrone per motivi di maltrattamento, di privazione dei mezzi di sussistenza ecc. (1).

3) La stessa legislazione sottopose alla giurisdizione di polizia gli operai delle industrie ed i manovali in caso di ricorso per il pagamento dei loro salari o per altre mancanze in servizio (2). Le pene più severe in caso di violazione del contratto o di cattiva condotta presuppongono però soltanto la condizione di salariati e non si applicano a coloro che lavorano a cottimo. La mancanza di una popolazione sedentaria sufficiente per l'economia agricola ha determinato l'inconveniente di schiere erranti di lavoratori (*gangs*); gli *Agricultural Gangs Act* del 1867 e successivi (3) richiedono speciali concessioni di polizia per i *Gangmasters*, le quali debbono esser conferite e possono esser revocate dalle Corti di circuito (4).

4) Contro i lavoratori delle fabbriche sono state emanate numerose leggi speciali per sottrazione o mancata consegna dei materiali di fabbrica, con estese facoltà di perquisizioni domiciliari. Più tardi le sopraccennate disposizioni di polizia vennero estese anche a tutte le questioni relative ai salarii o alle mancanze dei lavoratori, per la maggior parte di questi operai conforme all'Atto del 10, Giorgio IV, c. 52 ed agli *Employers and Workmen Acts* degli ultimi anni (5).

Le classi dirigenti dell'Inghilterra, con siffatta legislazione del la-

(1) I relativi statuti, 20 Giorgio II, c. 19, § 1, e 4 Giorgio IV, c. 34, § 3, sono stati abrogati dallo statuto 38 e 39 Vittoria, c. 86, § 17; le precedenti disposizioni sono però in sostanza ripetute nella nuova legge.

(2) Atto 20 Giorgio II, c. 19, § 1.

(3) [30 e 31 Vict., c. 130; 36 e 37 Vict., c. 115, ecc.].

(4) Atto 30 e 31 Vitt., c. 130 [in parte modificato col 36 e 37 Vitt., c. 67, 39 e 40 id.; c. 79 e da altri più recenti, intesi a meglio tutelare i fanciulli]. — Le leggi sugli *Agricultural Gangs*, determinate dalla mancanza di una sufficiente popolazione sedentaria agricola sono materia di disposizioni di polizia soprattutto per evitare che a queste compagnie prendano parte fanciulli di meno che 8 anni e per costringere i loro conduttori a tenere separati i sessi.

(5) La legge principale 10 Giorgio IV, c. 52, è stata abrogata dalla legge 38 e 39, Vittoria, c. 86, § 17. Però le sue disposizioni principali sono state materialmente ripetute e rese più generali nell'*Employers and Workmen Act* del 1875: id. id., c. 90: vedi specialmente l'art. 3 sulla competenza della giurisdizione di polizia.

voro, corsero più volte nei secoli il pericolo di precipitare nelle condizioni che la polizia del lavoro della borghesia francese determinò nei suoi tempi. Però il senso giuridico delle classi superiori inglesi ha mantenuto il carattere bilaterale di queste relazioni. Lo spirito dei giudici di pace non attenuò soltanto l'azione delle leggi nei singoli casi, ma altresì la legislazione del Parlamento in generale, di guisa che alle prescrizioni di polizia vennero a poco a poco ad aggiungersi le seguenti disposizioni tutelari.

I. Ebbe grande importanza il fatto per cui, col mezzo del giudice di pace, anche alle classi lavoratrici dell'Inghilterra fu aperto l'adito alla giustizia civile, alla quale era loro chiusa la via sino all'ultima generazione (1). Secondo l'Atto 5, Giorgio IV, c. 96, venne accolto il principio dei giudizi arbitrali nelle questioni relative ai salari ed alle manifatture, del pari che in tutte le controversie relative ai danni del lavoro, ai ritardi all'esecuzione non conforme ai patti contrattuali, all'uso di cattivo materiale ecc. — Quando vi sia accordo fra le parti, qualunque giudice di pace può esercitare l'ufficio di arbitro. Se questo accordo manca, il giudice di pace propone alcuni arbitri per metà scelti fra i padroni e per metà fra gli operai; di questi poi il padrone sceglie uno fra gli operai, gli operai scelgono uno fra i padroni; se i due arbitri così scelti non si trovano d'accordo, nominano un terzo arbitro oppure si rivolgono al giudice di pace, il quale prende allora una decisione definitiva sulla controversia. Nessun capo-fabbrica o agente può esercitare in questi casi le funzioni di giudice di pace. Le leggi relative ai consigli d'arbitri nel 1867 (2) istituirono commissioni arbitrali di padroni e di operai, le quali vennero poi ordinate con speciali regolamenti emanati dal Ministero dell'Interno. La legge del 1875 sui padroni e sugli operai (3) aggiunse anche la facoltà di scegliere il ricorso ai tribunali ordinari ed attribuì al lord Cancelliere l'ufficio di determinare con appositi regolamenti i particolari di questa procedura (4).

II. Tutte le disposizioni penali contro le coalizioni degli operai allo scopo di ottenere aumenti di salario sono state abrogate (5), dopochè l'intero sistema della determinazione dei salari venne a

(1) [Si vedano specialmente le leggi 4 Edoardo IV, c. 4; 20 Gior. II, c. 19; 6 Gior. III, c. 25; 4 Gior. IV, c. 29].

(2) *Councils of Conciliation Act* 1867, 30 e 31 Vittorio, c. 105.

(3) *Employers and Workmen Act*, 1875, 38 e 39 Vittoria, c. 90 [in parte modificato col 43 e 44 Vitt., c. 18. L'*Employer Liability act* del 1880 venne d'anno in anno continuato fino al 1894; in quell'anno subì varii emendamenti, con leggi di cui è parola altrove].

(4) La possibilità di un'azione giuridica innanzi ai tribunali è stata ammessa per la prima volta coll'introduzione delle nuove Corti di Contea (*County Courts*). La relativa ordinanza processuale emanata dal lord Cancelliere si trova in appendice alla legge del 1875.

(5) 6 Giorgio IV, c. 129.

cessare e la potenza del capitale salì a tanta importanza grazie all'assoluta libertà delle industrie. Venne soltanto mantenuta una sanzione penale per il caso di abusi e di attentati, di violenze contro la libertà del lavoro e specialmente per l'uso della forza contro le persone o le proprietà ed in caso di minacce, intimidazioni e violenze contro altre persone, per costringerle ad entrare in una coalizione o a procurare fondi alla medesima; fatti punibili col carcere sino a tre mesi. Al contrario è esplicitamente consentito di riunirsi per discutere o per deliberare sull'ammontare dei salari, sul numero delle ore di lavoro, come pure di concludere convenzioni verbali e scritte sulle deliberazioni prevalenti. Lo stesso diritto però compete anche ai padroni (1).

III. Nell'interesse dei lavoratori vennero pure vietati i sistemi di pagare i salarii in natura o con alloggio (*Truck and Cottage systems*). Le conseguenze economiche del pagamento dei salari in natura determinarono una serie di leggi proibitive, unificate con quella del 1831 (2). È vietato pure qualsiasi contratto di lavoro secondo il quale i salari venissero pagati altrimenti che in moneta corrente del paese, con una multa di 10 Ls. nel primo caso, di 20 nel caso di recidiva, eventualmente anche con pene criminali. Qualsiasi stipulazione la quale contempra il pagamento dei salari altrimenti che in moneta legale è nulla. Del pari è vietato dalla legge di pagare i salari dei minatori e dei terrieri nelle taverne (3).

IV. Le leggi sulle fabbriche (*factory bills*) dell'ultima generazione si occuparono altresì delle dannose conseguenze del lavoro delle donne e dei fanciulli sull'economia domestica delle classi lavoratrici ed accolsero perciò speciali disposizioni a favore di queste classi, le quali, ad onta di vivaci opposizioni da parte dei dottrinari dell'economia,

(1) Chiunque partecipa ad una coalizione deve far testimonianza ed è così libero da qualsiasi pena. Il procedimento sommario in argomento ha luogo davanti a due giudici di pace; l'appello è consentito soltanto verso cauzione di 20 Ls. con due fideiussori. La legge venne abrogata da quella del 34 e 85 Vittoria, c. 32, § 7, ma in sostanza è riprodotta in questa. Le cattive prove delle violenze compiute dalle *Trades Unions* ed altre pericolose manifestazioni delle crisi operaie hanno determinate le nuove leggi del 34 e 35 Vittoria, c. 31, § 2, 39 e 40 Vittoria, c. 22, § 16 e 38 e 39 Vittoria, c. 86, § 3, che comminano pene più severe per gli operai impiegati nelle opere relative alla illuminazione ed all'acqua potabile con una più rigida definizione della " *Intimidation* " (Vedi § 7 ecc.).

(2) 1 e 2 Guglielmo IV, c. 36 e 37 [che unificò le leggi 1, anno 2, c. 19; 13 Giorgio II, c. 18; 19 Giorgio III, c. 49 ecc.].

(3) La legge non è applicabile a tutti i particolari del servizio, alle convenzioni relative alla cura medica, alla somministrazione di materiali per riscaldamento, al pranzo in casa di chi lo distribuisce, alle contribuzioni che si anticipano in caso di malattia e di mutuo soccorso. Nessun industriale in questo genere di affari e tanto meno il figlio o il fratello di lui possono esercitare le funzioni di giudice di pace; però in luogo dei giudici di pace della città possono essere aditi quelli della Contea. Le nuove disposizioni degli Atti 37 e 38 Vittoria, c. 48, 46 e 47 Vittoria, c. 3, riguardano il pagamento dei salari nelle taverne.

sono state dall'esperienza giustificate (1). Secondo numerose esperienze, queste leggi si estesero a tutti i rami del lavoro nei quali venne prevalendo il sistema della grande industria. Siccome però le consuete sanzioni penali, a cagione del contrasto degli interessi economici delle parti, non potevano avere alcuna efficacia, le leggi dovettero ricorrere al sistema preventivo; così istituirono ispettori governativi, vice-ispettori per visitare le fabbriche nel senso di queste leggi; accordando loro facoltà di esaminare le sale di lavoro ed informarsi di tutte le condizioni locali che interessano la salute degli operai, con facoltà di iniziare procedimenti penali ed anche imporre immediatamente provvedimenti ai proprietari delle fabbriche. col concorso dei giudici di pace e senza appello. Queste autorità ebbero inoltre l'incarico di presentare periodici rapporti sulle condizioni generali delle classi lavoratrici e di informare anche il Parlamento affinché, in base a quei rapporti, si potessero studiare ed applicare nuovi progressi legislativi. Coll'Atto del 27 e 28 Vittoria, c. 48, le autorità ebbero facoltà di emanare anche ordinanze di polizia. in luogo di sentenze penali, in aiuto dei loro ordini. La legge del 42 e 43 Vittoria, c. 42, iniziò una serie di nuove disposizioni per la tutela degli operai in caso di infortuni, in quanto questi vengano determinati dalle macchine o da colpe altrimenti constatate dei col-laboratori (2).

V. Una serie di norme positive fra loro connesse per lo sviluppo intellettuale e fisico delle classi lavoratrici si riscontra nella legisla-

(1) [Leggi 42 Giorgio III, c. 73; 3 e 4 Guglielmo IV, c. 103; 5 e 6 Vitt., c. 99; 7 e 8 id., c. 15; 8 e 9 id., c. 29; 10 e 11 id., c. 29; 13 e 14 id., c. 74; 16 e 17 id., c. 10; 19 e 20 Vitt., c. 38 ecc.].

(2) [La prima legge sulle *factories and workshops* è del 1866, 29 e 30 Vitt., c. 90. Seguirono le leggi: 30 e 31 id., c. 101, 1867; 38 e 39 id., cc. 55 e 90, 1875; 39 e 40 id., c. 75, 1876; 41 e 42 id., c. 16 e 52, 1878; 46, 47 id., c. 53 del 25 agosto 1883; 52 e 53 id., c. 62, e 30 agosto 1889; l'importante e comprensiva legge sulle fabbriche del 5 agosto 1891, 54 e 55 id., c. 75. — V. *Index Statutes*, pag. 792-796, e CHITTY, *Statutes*, vol. II, voce *factories*].

La sterminata serie delle precedenti leggi relative alle fabbriche ed agli operai era ormai siffattamente complicata, che la legislazione estese passo passo i suoi divieti secondo le esperienze alle singole fabbriche ed anzitutto mise a profitto le esperienze compiute prima di venire alla disposizione d'ordine generale contenuta nel *Factories Extension Act* del 1867. Seguì una più breve compilazione negli *Health Acts* del 38 e 39 Vittoria, c. 55, § 38, 91; 38 e 39 Vittoria, c. 90, § 11, e 41 e 42 Vittoria, c. 16. La legge del 35 e 36 Vittoria, c. 76 e 77, contiene speciali sanzioni per gli operai delle miniere e delle cave di carbon fossile. I numerosi infortuni verificatisi nell'esercizio di queste industrie hanno determinata l'istituzione di speciali ispettori governativi per sorvegliare l'estrazione del carbon fossile e degli altri minerali, e insieme un controllo più severo sull'impiego dei fanciulli ed altre disposizioni di polizia preventiva raccolte nel *Coal Mines Act* del 1872 e nei *Metalliferous Mines Acts* del 1872 e del 1879. Queste leggi contengono un certo numero di norme generali per la sicurezza delle miniere; le norme speciali debbono essere emanate dai proprie-

zione dell'ultima generazione colla fondazione di Casse di risparmio, di Associazioni di Mutuo Soccorso, di Società per la costruzione di case operaie, e di innumerevoli Associazioni operaie. A questa categoria appartengono le leggi relative alle Casse di risparmio del 1863 e del 1880 colle numerose disposizioni successive; i *Loan Societies Acts* del 1840; le leggi relative alla costruzione delle case economiche del 1874 e 1877; le leggi del 1875 e 1876 sulle Società di Mutuo Soccorso e quelle, pure del 1876, sulle Società di industria e previdenza. Allo scopo di evitare l'influenza immediata dei mutabili Gabinetti in questa materia, la legislazione inglese determinò alcune norme fondamentali ed istituì uno speciale funzionario competente in materia giuridica (*registrar*), il quale ha l'ufficio di certificare lo stato di fatto, che serve di base al riconoscimento giuridico col quale vengono approvati gli Statuti sociali. Di regola la legge si limita ad accordare alle *Associazioni registrate* la personalità giuridica e la possibilità di acquistare e di ottenere prestiti con alcuni aiuti forniti loro dalle finanze dello Stato (1).

In misura ancora più larga la nuova legislazione ha provveduto al miglioramento delle condizioni dei poveri, all'educazione popolare, alla sanità pubblica ed all'igiene delle abitazioni, argomenti di cui ci occuperemo nel seguente capitolo (2).

tari stessi delle miniere i quali hanno pure facoltà di emendarle e di curarne l'esecuzione. — Si veda del resto, quanto è detto al § 120.

[Sulle case operaie ed altre materie connesse, furono emanate numerose leggi da quella del 1851, sulle case operaie e sui prestiti governativi per la costruzione delle medesime ecc. Specialmente importanti sono i *Labourers Dwellings Acts* del 1868, 31 e 32 Vitt., c. 130, e 1879, 42 e 43 Vitt., c. 64, e l'*Artizans and Labourers Dwellings Improvement* del 1875, 38 e 39 Vitt., c. 36. — Vedi inoltre le leggi del 18 agosto 1882, 45 e 46 Vitt., c. 54; del 25 luglio 1890, 50, 54 Vitt., c. 16, ma specialmente l'*act to consolidate and amend the acts relating to Artizan and Labourers Dwellings and the housing of the Working classes*, del 18 agosto 1890, 53 e 54 Vitt., c. 70, ed altre di minore importanza. — Vedi CHITTY, *Statutes*, vol. III, voce *Labourers Dwellings*].

(1) Più di 50 leggi relative alle casse di mutuo soccorso e di malattia, determinano il modo in cui esse possono ottenere il riconoscimento giuridico, regolare l'amministrazione dei loro averi e conseguire eventualmente l'assistenza delle autorità pubbliche in molti casi; ma generalmente lo Stato non dà loro alcun contributo in denaro.

(2) A meglio comprendere questo indirizzo pratico della legislazione, giovano il raffronto cogli antichi scritti dei *democratici socialisti* (tra cui ENGEL, *la Condizione delle classi lavoratrici*, in ted.) e le descrizioni che in essi si contengono della effettiva condizione delle classi lavoratrici riguardo alle abitazioni, al nutrimento, alle cure igieniche, alle cure per i fanciulli, agli aiuti in caso di malattie, alle coalizioni, agli scioperi, ecc. ecc. — L'esame degli Statuti dell'ultima generazione dimostra come la legislazione comprende tutti questi vari punti; in ciascuno di essi si constata quanto lungi possa andare il potere dello Stato con divieti od anche con disposizioni positive. Le condizioni delle classi lavoratrici sono però sempre cattive in Inghilterra, anzi hanno assunto l'aspetto di una crisi acuta a cagione dell'enorme accentramento della grande industria e del com-

Tutto questo ordinamento, conforme agli antichi principi, forma un sistema bilaterale, nel quale il principio della libertà del lavoro e lo spirito umanitario del secolo hanno attenuate le innumerevoli durezza e le severe disposizioni di polizia, che in parte ancora rimangono, con una serie di tutele legislative per la parte più debole delle classi lavoratrici. Tutto il sistema si connette intimamente all'Amministrazione locale e lascia al Ministro dell'Interno soltanto la facoltà di emanare regolamenti per dirigere l'azione degli ispettori delle fabbriche, nonchè le necessarie disposizioni di sicurezza per le miniere, per le cave e per tutte le altre industrie esercitate in condizioni pericolose.

§ 112.

A. 7. Polizia delle strade, dei fiumi e dei canali.

I. Il diritto amministrativo normanno (1) contiene già severe ordinanze stradali, che vennero più tardi unificate colla legge sulle strade del 1836 (2), della quale noi qui ci dobbiamo occupare soltanto per quanto concerne la polizia stradale.

1) Riguardo agli abusi o danneggiamenti (*nuisances and injuries*) delle strade pubbliche, gli alberi che sorgono in una pubblica strada o ad una distanza non minore di 15 piedi dai cigli di esse, debbono essere abbattuti e portati via su ordine dei sorveglianti stradali dei comuni (10 sc.). Per consiglio dei medesimi sorveglianti delle strade

mercio: in nessun punto però esse rinnegano l'ufficio dello Stato ed in causa di ciò le loro condizioni negli ultimi tempi sono alquanto migliorate.

[Vedi anche il *Saving Banks Act* del 16 sett. 1887 (50 e 51 Vitt., c. 40), ed il *Trustee Saving Banks Act* della stessa data (c. 47); il *Saving Banks Act* del 3 luglio 1891, 54 e 55 Vitt., c. 21, quello del 21 dic. 1893, 56, 57 Vitt., c. 69. — L'elenco di tutte le leggi relative, dalla legge del 1822, si trova nell'*Indice* degli Statuti, pag. 1315, dove si riassumono le disposizioni principali relative alle Casse di risparmio private, postali, militari e navali. Cfr. anche CHITTY, *Statutes, Saving Banks*, vol. III.

[Per le *Friendly Societies* vedansi le leggi 3 e 4 Gugl. IV, c. 14 del 1833; 17 e 18 Vitt., c. 56 del 1854; 23 e 24 id., c. 137 del 1860; 26 e 27 id., c. 87, del 1863; 33 e 34 id., c. 61 del 1870; 38 e 39 id., c. 60 del 1875; 39 e 40 id., c. 32 del 1876; 42 e 43 id., del 1879; 45 e 46 id., c. 35, 10 agosto 1882; 48 e 49 id., c. 27; 16 luglio 1885; 50 e 51 id., c. 56, 16, lett. 1887; 51 e 52 id., c. 66, 24 dec. 1888; 56 e 57 Vitt., c. 30, 27 luglio 1893.

[Notevoli riforme a tutta la legislazione sulle società, anche di previdenza, furono recate colla legge del 12 settembre 1893, 56 e 57 Vitt., c. 39: *an act to consolidate and amend the Laws relating to industrial and provident Societies*].

(1) GNEIST, loc. cit., § 13 e 14 [*Highways, Turnpike roads, paving acts; Railways, rivers and canals, passengers acts*, ecc. Cfr. anche HAWKINS, *Pl. Cr.*, c. 76, § 48, e DALTON, *Iustice*, c. 26].

(2) 5 e 6 Guglielmo IV, c. 50.

la Corte del distretto può stimare anche opportuno di dichiarare che gli alberi e le siepi esistenti sono dannosi alla strada e ordinarne la rimozione (40 sc.), ovvero farli togliere a spese del proprietario. I cambiamenti od i guasti ai piani stradali, ai giardini, ai canali di scarico ed ai ponti esistenti sulle strade pubbliche sono puniti coll'obbligo del rifacimento e con una multa del triplo. Le usurpazioni del suolo stradale sono punite coll'obbligo del rifacimento ed un'ammenda di 40 sc.; sono pure puniti con un'ammenda di 5 La. al giorno coloro che scavano nuovi fossi senza ripari, o cave, o conducono macchine o costruiscono impalcature a una distanza inferiore a 25 iarde, ovvero fornaci a una distanza inferiore a 15 iarde, o mulini a meno di 50. In generale sono punite con multe sino a 5 sc. e risarcimento dei danni le seguenti contravvenzioni: cavalcare, condurre bestiami, andare in carrozza, in carri o in slitta sulle strade riservate ai pedoni; i danneggiamenti del suolo stradale, degli accessi, dei sostegni, delle scarpe, delle opere murarie; la chiusura colpevole di passaggi o di sentieri; i danni recati alle pietre che segnano i confini o le divisioni, gli scavi od altri danneggiamenti alle scarpe; i danni recati ai ponti ed alle pietre miliari; — sono pure puniti coloro che giocando alla palla o ad altri giuochi nelle strade pubbliche impediscono il passaggio; che vi espongono cibi e bevande in baracche senza permesso, accendono fuochi o sparano armi da fuoco a meno di 50 passi dall'asse della strada; sono puniti del pari coloro che scaricano sulla strada carbone, pietre, paglia, letame, cenere od immondezze; coloro che contaminano le strade con sudiciumi o puzze dalle terre vicine; finalmente sono punite in generale tutte le ostruzioni del libero passaggio. Il bestiame che si trovi abbandonato sulle strade dev'esser sequestrato e restituito soltanto verso il pagamento di uno scellino ed il risarcimento dei danni. Anche la larghezza legale delle strade e l'apposizione dei segni miliari e di indicazioni speciali sono argomento di ordinanze generali (1).

2) Disposizioni relative ai trasporti sulle strade pubbliche (*Carts and Carriages*): ogni carro che viene usato sulle strade pubbliche deve portare davanti e dietro il nome, cognome e domicilio del proprietario in caratteri leggibili, alti almeno un pollice (40 sc.).

(1) Questa ordinanza di polizia rimane ancora immutata con poche modificazioni introdotte dai successivi *Highways Acts* del 1862, 1864 e 1878, i quali hanno per oggetto di modificare gli obblighi delle Amministrazioni comunali relativi alla costruzione delle strade (§ 127).

[Le leggi sulle *highway* cominciano collo Statuto del 14 e 15 Enr. VIII, c. 6 del 1523 e sono molto numerose. V. *Index Statutes*, pag. 859-866, le disposizioni principali, e CHERRY, *Statutes*, vol. III, voce *highways*. — La legge del 12 luglio 1882 estese certe disposizioni della tassa dei poveri alle strade artificiali, 45 e 46 Vitt., c. 27; la legge del 5 agosto 1891 aumentò i poteri del Consiglio di Contea sui ponti e le strade artificiali, 54 e 55 Vitt., c. 63; l'atto del 27 luglio 1893 vietò di usare fili di metallo con punte lungo le strade, 56 e 57 id., c. 92].

Nessun conduttore deve condurre più di un carro. Tutte le contravvenzioni dei conduttori di carri sono punite con una multa da 5 a 10 Ls. ed eventualmente col carcere sino a 6 settimane, e fra queste specialmente: i danni recati a persone od a cose sulle strade pubbliche, per trascuranza o per cattiva condotta, per abbandono del carro, nel caso in cui il conduttore si lasci sfuggire di mano le redini, abbandoni il carro in modo da impedire il passaggio, non ceda la sinistra ad un carro che gli venga incontro, impedisca premeditatamente il passaggio a coloro che attraversano la via, interrompa il libero passaggio del pubblico o corra troppo velocemente con pericolo della vita o delle membra dei passeggeri. Il conduttore di un carro il quale rifiuti di declinare il suo nome può essere punito col carcere sino a tre mesi. Quando uno sconosciuto commetta siffatte contravvenzioni, può essere arrestato e tradotto davanti ad un giudice di pace (1).

3) Nelle Corti distrettuali, che hanno luogo da 8 a 12 volte all'anno, il giudice di pace deve pronunziarsi intorno alle suddette contravvenzioni ed emanare gli ordini per le riparazioni relative, i quali debbono essere perciò compilati in base agli obblighi dei comuni nei riguardi delle strade ed insieme ai principi relativi all'ampliamento, al mantenimento ed alla chiusura delle strade pubbliche (2).

4) Un'analogia polizia stradale vige per le strade maestre (*Turnpike roads, chaussées*), le quali di regola sono rette da atti locali completati dalla legge generale sulle strade artificiali del 3° anno di Giorgio IV, c. 126. In questa legge le disposizioni relative alla polizia stradale sono ancora più severe: sulle strade artificiali non è permesso condurre carri a chi non abbia almeno 13 anni; la forma delle ruote dalle quali dipende il pagamento d'un pedaggio maggiore o minore, è prescritta per legge, che dà pure norme precise sui carri, ecc. Per l'esazione del pedaggio, il percettore può esigere un pegno il quale deve essere riscattato entro quattro giorni. Le contese sui pedaggi e sui pegni sono di competenza del giudice di

(1) Questa ordinanza è stata completata da successive ordinanze stradali e specialmente dai *Locomotive Acts* del 24 e 25 Vittoria, c. 70; 28 e 29 Vittoria, c. 88; 41 e 42 Vittoria, c. 177, i quali aggiunsero una serie di precauzioni speciali per l'uso di locomotive e di velocipedi sulle strade ordinarie. Nell'*Highway Act* del 1878 (§ 26, 88) vennero accordati alle Corti trimestrali poteri di emanare speciali ordinanze locali per le singole materie.

(2) La giurisdizione amministrativa delle Corti trimestrali e delle Corti di distretto in materia di costruzioni stradali, di ampliamenti e di chiusura delle medesime sarà esposta nel successivo § 115.

[Le prime *regulations* per le *locomotives* si trovano nella legge 24 e 25 Vitt., c. 70, del 1861; seguono 25, 26 id., c. 93, 1862; 28 e 29 id., c. 83, 1865; 41 e 42 id., c. 58, 77, 1878; 42 e 43 id., c. 57, 1879, talune promulgate per un anno, ma continuate poi. — In seguito le relative disposizioni furono comprese negli atti sulle ferrovie].

pace. Anche gl'impiegati di queste strade hanno facoltà di tradurre i contravventori sconosciuti davanti ai giudici di pace (1).

5) Analoghe disposizioni si trovano anche nelle leggi relative alle Strade Ferrate, in cui prevale la facoltà di procedere sommariamente contro i macchinisti, i conduttori, i guardiani e gli inser-vienti delle ferrovie i quali si ubbriacano in servizio, violano qualche disposizione degli Statuti o si rendono colpevoli di un fatto vietato o di una negligenza, da cui possa derivare danno alle persone od alle ferrovie, ovvero riescirne impedito il passaggio delle macchine o dei carri. Il contravventore può essere arrestato da un impiegato della società o da un constabile e condotto davanti ad un giudice di pace per esservi punito con multa sino a 10 Ls. ed eventualmente anche col carcere sino a 2 mesi. Oltre al contravventore, ne sono passibili i complici e chiunque gli abbia prestato aiuto (2).

L'importanza rapidamente crescente delle ferrovie a cavalli determinò le disposizioni legali relative alle ferrovie a cavalli contenute nel *Tramways Act* del 1870 (3) completato con disposizioni tecniche sul collocamento e la larghezza delle rotaie, sulle norme colle quali debbono procedere nei loro lavori i costruttori di queste linee, sia riguardo alla sede stradale, che alle opere interessanti il gas e la condotta delle acque. Le ferrovie a cavalli debbono servirsi di forze

(1) Questa legge, emendata da quella del 4 Giorgio IV, c. 95 e da altre speciali, si considera tuttavia come il diritto fondamentale per le amministrazioni delle strade artificiali formate a norma di atti locali (*turnpike trusts*); si ha però la precauzione di lasciare che questi atti temporanei cadano da se medesimi. — Così dal 1864 al 1879 vennero a cessare 811 *turnpike trust* su 1048 (Vedi il rapporto del *Local Gov. Board* pel 1879-80). Un'analoga ordinanza di polizia venne emanata per la selciatura delle strade, argomento di varie leggi, unificate col l'Atto 10 e 11 Vittoria, c. 86.

[L'indice degli Statuti, pag. 1486-1491, registra le numerose leggi dal 1822 in poi sui *turnpikes*, distinguendone la materia in 10 capitoli: Preliminari, Costituzione dei *Trusts*, Pedaggi, Prestiti, Riparazioni e manutenzioni, *obstruction* e pene, unione dei *trusts*, scadenza dei *trusts*, id. pel Galles, id. per la Scozia. — Vedi CHITTY, *Statutes*, vol. III, *von Inclosure Annual turnpike act continuance act*, 18 ag. 1882, 45, 46, Vitt., c. 52].

(2) Queste prescrizioni di polizia sono state raccolte nei numerosi *Railway Acts*, 2 e 3 Vittoria, c. 45; 5 e 6 id., c. 55; 24 e 25 id., c. 100, § 38 e seguenti ed altre nel *Railways Clauses Act* del 26 e 27 id., c. 29. I giudici di pace hanno facoltà di emanare speciali disposizioni penali contro gli impiegati delle ferrovie ed una giurisdizione civile di polizia sopra i pagamenti dovuti dai viaggiatori in ferrovia (8 e 9 Vittoria, c. 29. — Vedi per le altre leggi al c. VII).

(3) 33 e 34 Vittoria, c. 78. — [L'indice degli Statuti nota le numerose leggi ferroviarie del 1837-38 ai di nostri, pag. 1269-1280, dividendone la materia in 7 capitoli: Compagnie, terreni e opere, regolamenti, tasse, arbitrati, danni e pene, materie varie. — V. CHITTY, *Statutes*, vol. V, voce *Railway*; *Cheap trains act* del 1883, 46 e 47 Vitt., c. 34; *Railway and Canal traffic act*, 10 ag. 1888, 50 e 52 Vitt., c. 25; *Regulation of Railways Act*, 30 agosto 1889, 52 e 53 id., c. 57; *Railways Regulation Act*, 27 luglio 1893, 56 e 57 Vitt., c. 29; *Railway and Canal Traffic Act*, 25 ag. 1894, 57 e 58 Vitt., c. 54].

animali (art. 34) e vengono riconosciute come strade pubbliche per tutti i diritti del pubblico. Si aggiunge (art. 43, 44), una disposizione a favore dei comuni, i quali dopo 21 anni hanno facoltà di acquistare la ferrovia a cavalli verso il pagamento del suo valore da determinarsi col mezzo di arbitri periti. L'ufficio del commercio ha facoltà di emanare le disposizioni regolamentari relative (art. 64) (1).

II. Uno speciale carattere hanno le disposizioni di polizia fluviale per i fiumi ed i canali pubblici, con sanzioni penali relative alle opere dei medesimi, alla navigazione, al carico e scarico, alla zavorra non conforme ai regolamenti, con esteso diritto pei commissari di polizia di procedere a perquisizioni domiciliari e ad arresti. Due giudici di pace od i funzionari di polizia della città hanno facoltà, su richiesta del proprietario di un'acqua, di nominare Constabili speciali e dar loro le necessarie facoltà per la necessaria sorveglianza, scegliendo tali rappresentanti fra le persone proposte dagl'interessati (2).

Nel Tamigi esiste ancora una speciale corporazione di piloti, la quale sin da antico tempo costituiva una *Gilda*, ed è ora retta da speciali ordinamenti con vero e proprio monopolio, i *Thames Watermen*. I suoi Statuti debbono essere approvati dal borgomastro e dal Consiglio municipale di Londra, nonchè da un giudice di tribunale; la tariffa è determinata dal Consiglio della città, coll'approvazione del *Privy Council*. Le numerose disposizioni penali contro le contravvenzioni commesse dai marinai e dai piloti sono applicate dal *Lord Mayor* dal Consiglio municipale e dai giudici di pace (3).

Tutte queste disposizioni si connettono direttamente all'Amministrazione locale ed alla giurisdizione ordinaria, senza aver nulla a che fare col Ministero dell'interno.

(1) La parte prima della legge contiene le norme per conseguire il *Provisional Order* presso l'ufficio del commercio e la relativa determinazione delle tariffe, materia la quale viene regolata da atti locali insieme al diritto di espropriazione. Le parti seconda e terza contengono le norme fondamentali e le prescrizioni di polizia. Punti speciali vengono lasciati alle ordinanze ed ai regolamenti delle Autorità locali (art. 46, 68). Le controversie che possono sorgere in questa materia vengono decise da un perito, il quale, per incarico del Ministero del commercio, giudica come arbitro.

(2) Le numerose leggi sono raccolte nel *Gazet*, op. cit., nelle note d'appendice ai § 13 e 14, pag. 172 e 176; le questioni relative alle contaminazioni dei fiumi pubblici vennero regolate dal *Rivers Pollution Prevention Act* del 1876, 39 e 40, Vittoria, c. 75, che aumentò la competenza dei tribunali e dell'ufficio del commercio. La polizia sui canali è regolata colla legge del 3 e 4, Vittoria, c. 50. Le numerose norme di polizia dei *Merchant Shipping Acts* e dei *Passengers Acts* saranno esposte nel successivo capitolo VII; le disposizioni sanitarie nel VI.

(3) Vedi gli atti relativi alla conservazione del Tamigi del 1857 e 1864 per le disposizioni relative ai cantieri, l'atto relativo alla navigazione del Tamigi del 1866 per la protezione delle rive e del letto del fiume; nonchè gli speciali regolamenti locali per i barcaiuoli, ecc. ecc.

§ 113.

A. 8. Polizia della caccia e della pesca.

I. La lunga storia dell'antico diritto di caccia inglese (1) termina al tempo della riforma, allorquando le classi dirigenti saviamente si arrendono ai bisogni dell'agricoltura ed alle mutate circostanze dei tempi. Ne segue la legge sulla caccia del 1° e 2° anno di Guglielmo IV, c. 32, la quale si fonda sopra i seguenti principii:

1) Il permesso personale (licenza) di caccia non è più un diritto riservato a certe classi di proprietari, ma appartiene a chiunque acquisti una licenza di caccia dall'autorità fiscale. La tassa venne più volte variata dalle leggi, ed è ora di 3 Ls., 10 sc. e 6 den. per il permesso annuale, mentre per i guardacaccia si esigono soltanto 10 sc. e 6 denari, se si trovano al servizio personale di un padrone il quale abbia un permesso di caccia annuale. La licenza dà facoltà di cacciare nel proprio suolo; restano riservati i diritti tradizionali dei grandi proprietari di cacciare sui terreni comunali (*Waste*). Sulle terre date a fitto, il diritto di caccia spetta al proprietario, purchè non sia stato affittato ad altri (2).

2) Speciali pene di polizia, sino a 20 sc. per ogni capo di selvaggina, sono comminate contro coloro i quali, anche avendo il permesso, cacciano in tempi proibiti.

(1) GNEIST, *La Const. comm.*, vol. II, parte II, cap. IV e seg.; II, cap. XV e XVI, pag. 179-188. — La storia del diritto di caccia inglese e la classificazione delle numerose leggi relative alla caccia si trovano in GNEIST, op. cit., vol. II, pag. 68-69 e vol. III, pag. 184-186. Le disposizioni della legge 1 e 2 Guglielmo IV sono state considerate come un compromesso e non hanno subito successivamente alcuna importante variazione. Le nuove determinazioni sulle licenze di caccia si trovano nel 28 e 24 Vittoria, c. 90. Un più largo diritto al proprietario di uccidere lepri e conigli venne accordato cogli atti dell'11 e 12 Vittoria, c. 29; 48 e 44 id., c. 47. I reclami dei mezzadri per danni loro arrecati dalla caccia sono regolati dal 40 e 41 id., c. 28. — Sulla protezione degli uccelli utili all'agricoltura vedi i *Protection of Birds Acts* del 1869, 1876 e 1880.

[Vedi anche *An act to explain the will Birds protection act* del 1880, del 22 ag. 1881, 44 e 45 Vitt., c. 50; CHITTY, *Statutes*, vol. I, voce *Birds*; e l'Atto del 20 luglio 1894, 57 e 58 Vitt., c. 24.

[L'elenco delle leggi sulla caccia, diverse per le tre parti del Regno Unito, si trovano nell'Indice degli Statuti, pag. 825-831, sino al 1881. Successivamente vedi: *Hare's preserv. act* del 20 maggio 1892, 55 Vitt., c. 8, e le numerose disposizioni accolte nelle leggi annuali di finanza. Cfr. CHITTY, *Statutes*, voce *Game*, vol. II].

(2) Ogni cacciatore è obbligato, su richiesta del proprietario del fondo o di qualsiasi funzionario del fisco, a mostrare la sua licenza di caccia, lasciandone anche prender copia, pena l'ammenda di 20 Ls. in caso di rifiuto o di false indicazioni. I proprietari di terreni chiusi da siepi possono uccidere le lepri che si trovano dentro i medesimi, senza bisogno di licenza.

3) Vengono punite come contravvenzioni di caccia: il cacciare senza licenza, ovvero il fare uso di fucili e di cani da caccia senza permesso (5 Ls. a 20 Ls. di ammenda); il distruggere le uova di uccelli che si trovano sotto la protezione della legge (5 sc. per pezzo); l'entrare in un terreno vietato allo scopo di cacciare (40 sc. ed in casi gravi sino a 5 Ls.) (2).

4) Il diritto di tenere guardacaccia speciali (*gamekeepers*) è mantenuto a favore dei proprietari di un castello (*manor*) e nel principato di Galles anche a favore di coloro che posseggono un fondo del reddito di almeno 500 Ls. I guardacaccia vengono nominati con brevetto registrato presso il segretario del distretto, ed hanno diritto di custodire la selvaggina, di cacciare pel padrone od anche per persone esplicitamente nominate nel brevetto (1).

5) L'esercizio del commercio della selvaggina è regolato da una concessione di polizia e da una speciale licenza fiscale. La prima viene data dai giudici di pace nelle piccole Corti distrettuali, per un locale determinato, e deve essere rinnovata tutti gli anni. I commercianti di selvaggina, che comprano questa da persone non munite di licenza di caccia, possono esser puniti con una multa sino a 10 Ls.. coloro che vendono la cacciagione a mercanti privi di concessione con 2 Ls. al pezzo; coloro che comprano selvaggina da persone non autorizzate alla vendita con 5 Ls. al pezzo. Gli albergatori hanno però facoltà di comprarla direttamente da tutti coloro che hanno il permesso di caccia.

II. In modo analogo vennero emanate speciali ordinanze relative alla pesca, nelle quali sono soprattutto notevoli le seguenti disposizioni:

1) La legislazione sul tempo della frega e della riserva fu argomento di numerose disposizioni speciali sin da antichi tempi, con divieto di usare reti troppo fitte e prendere pesci giovani o di una lunghezza inferiore a quella determinata dalle leggi (1 a 20 Ls.). — Le Corti trimestrali hanno facoltà di punire coloro che pescano in tempo di riserva, con multa da 5 a 15 Ls., e di nominare all'uopo speciali *conservators*. L'atto del 24 e 25 Vittoria, c. 109, contiene speciali disposizioni sulla frega del salmone. L'atto del 23 e 24 Vittoria del medesimo anno regolò la pesca marittima; gli atti del 41

(1) I contravventori i quali denunciano altri contravventori o danno prove sufficienti per condannarli sono immuni da pena. L'appello è ammesso soltanto nel caso in cui il condannato rimanga in prigione o dia cauzione con fideiussori. Il contravventore che rifiuta di declinare il nome e il domicilio deve essere arrestato e condotto davanti a un giudice di pace, ma non può esser detenuto oltre 12 ore. Le contravvenzioni di caccia più gravi sono punibili dai tribunali.

(2) La nomina deve esser notificata al segretario del distretto e registrata, con che hanno il diritto di sequestrare cani da caccia, reti ed altri congegni da caccia a tutte le persone senza permesso, nonchè il diritto di uccidere qualsiasi cane quando ciò risulti necessario per la protezione della selvaggina.

e 42 Vittoria, c. 39, 44 e 45 id., c. 11 regolarono la pesca nelle acque dolci (1).

2) Le leggi di polizia contro la pesca non autorizzata con ami e con reti sono state unificate coll'atto del 7 ed 8 anno di Giorgio IV, c. 29. La pesca all'amo di giorno è punita colla multa da 2 a 5 Ls.; inoltre il proprietario delle acque può impadronirsi degli strumenti da pesca, con che viene impedita qualsiasi ulteriore azione penale. I furti di pesci dalle acque private sono punibili con una multa di 5 Ls.; i furti commessi invece nelle acque che si trovano nell'interno degli edifici sono punibili con pene criminali (2).

3) Il commercio del pesce in Londra e la somministrazione del pesce fresco alla metropoli furono argomento di numerose leggi, le quali hanno stretta relazione colla potente corporazione dei pescivendoli di Londra (*fishmongers Company*). Le norme relative al trasporto del pesce ed al modo di esporlo in vendita sono minutamente regolate; è proibita la vendita ad intermediari. Speciali atti locali regolano il mercato del pesce in Londra (3).

Anche in questa materia l'Amministrazione di polizia si connette al sistema dell'Amministrazione locale.

(1) Alle leggi relative alla protezione della pesca del salmone (24 e 25 Vitt., c. 109; 28 e 29 id., c. 12; 36 e 37 id., c. 71), si aggiunsero altre leggi relative alla protezione delle ostriche e di singole specie di pesci con numerose sanzioni penali. La legge del 40 e 41 Vittoria, c. 65, vietò in genere l'impiego di esplosivi per la pesca. — A questa materia si riferiscono altresì parecchi *Orders* e regolamenti dell'ufficio del commercio come pure i trattati internazionali colla Francia e con altre potenze. Il borgomastro ed il Consiglio municipale di Londra hanno l'ufficio di conservatori per il buon ordine della pesca nel Tamigi e alla dipendenza del Lord Cancelliere e del presidente del tribunale. Il Balivo del fiume ed i suoi assistenti possono in ogni tempo entrare nei battelli da pesca, sequestrare le reti e gli strumenti contrari ai regolamenti, impadronirsi della merce ed infliggere anche le minori ammende con appello al borgomastro ed al Consiglio.

(2) Le disposizioni penali relative sono contenute in leggi innumerevoli ed è mantenuta la nomina dei *Conservators* per la pesca del salmone, che è affidata alle corti trimestrali, 24 e 25 Vittoria, c. 109; la facoltà di mutamenti è concessa ad un segretario di Stato dal 36 e 37 id., c. 7, § 9.

[Le numerose leggi sulla pesca, specie per l'Inghilterra e la Scozia ed un cenno del loro contenuto si trovano nell'*Index of Statutes*, a pag. 802-816, dopo le quali si ebbero le leggi seguenti: *fishwater e sea fisheries act* del 19 maggio 1884, 47 Vitt., c. 11; e 47 e 48 id., c. 26; id., 49, id., c. 2 e 49 e 50, id., c. 59; id., 24 dic. 1888; id., 54 e 55, c. 27; *North Sea fisheries act*, 56 e 57 Vitt., c. 17; *Behring Sea Award Act*, 57 Vitt., c. 2. — V. CHITTY, *Statutes*, voce *Fish*, vol. II].

(3) Gli antichi poteri della Corporazione di Londra sono stati abrogati dalla legge 27 e 28 Vittoria, c. 113, § 65. Speciali regolamenti locali esistono anche per Rochester, il Severn, ecc.

§ 114.

A. 9. Procedura penale.

Alle singole materie della conservazione della pace si connette altresì la funzione, che tutte le abbraccia, della procedura come parte delle Amministrazioni locali inglesi (1). Il suo pratico aspetto odierno è il seguente:

1) Nel processo sommario interviene il giudice di pace in seguito a denuncia di un privato cittadino e gli si aggiunge qualsiasi privato, che goda i diritti civili in qualità di *common informer*. Il privato interesse, la partecipazione di colui che fa la denuncia, l'azione dei Constabili e degli Ispettori dei poveri sotto comminatoria di speciali sanzioni penali sostituiscono l'ufficio speciale di polizia; a complemento di questi vuole esser notato anche il dovere dei *Constables* di recare le singole denunce (*presentments*) innanzi alle sessioni dei giudici di pace.

2) Nell'ordinario procedimento penale, i giudici di pace, alla chiusa del processo istruttorio, debbono rimetterlo ad altri per la continuazione della procedura. L'antico diritto d'accusa del comune si limita oggi alle persone specialmente designate dal giudice di pace. In forza della sua autorità, egli può affidare al danneggiato, al testimone, ad un impiegato della parrocchia od alla persona che stima più adatta la funzione complementare di "avvocato della Corona", col diritto e col dovere di iniziare una procedura pubblica e richiedere la relativa cauzione. Nel formulario venuto in uso, colui che riceve questo incarico si obbliga, sotto pena di una certa ammenda "a recare l'accusa innanzi alla prossima Corte, ad appoggiarla colla sua testi-

(1) GUNIST, *La Const. com.*, parte II, cap. IV, sez. II, § 3, 4, 5, 6; sez. III, § 3; sez. IV, § 2. — Già nel diritto amministrativo normanno la procedura penale costituisce una parte principale del mantenimento della pace e presenta originariamente le seguenti distinzioni.

Il diritto di accusa dei comuni nei singoli casi criminali viene a quel tempo esercitato dallo sceriffo e dai giudici ambulanti, i quali debbono riunire periodicamente gli abitanti ed accertare con comunicazioni giurate i reati e i loro autori. Nelle ulteriori formazioni si sviluppò il Gran Giuri ed il Giuri ordinario in materia penale coi necessari organi intermedi.

I piccoli giudizi di polizia nel *turnus vicecomitis* e nelle *Courts leet* locali avevano perciò il doppio incarico della "inquisitio", per i casi penali più gravi e della sentenza nei casi meno importanti; funzioni le quali sono state entrambe devolute più tardi, secondo la sostanza loro, ai giudici di pace. Secondo questa divisione del lavoro, rimase ancora un limitato dovere di accusa e di perquisizione penale ai distretti ed ai comuni: nominalmente i comuni sono sempre obbligati ad inseguire, quando ne sono richiesti, il colpevole che si dia alla fuga (*hue and cry*), ma in realtà la persecuzione penale non viene più considerata che come un dovere dei cittadini sotto comminatoria di pene.

monianza ed a non lasciare la Corte senza permesso „. Queste obbligazioni riguardano anche i testimoni: coloro che rifiutano, possono essere arrestati e detenuti „ sino alla prossima sessione „. Per la continuazione del dibattimento, il *Prosecutor* può servirsi di un avvocato, i cui onorari vengono pagati dall'erario pubblico, mentre un tempo rimanevano a carico della cassa del distretto. Anche i segretari del tribunale sono obbligati a prestare assistenza per formulare le accuse, verso un tenue compenso (1). In caso di morte violenta o avvenuta in modo straordinario, il *Coroner* ha il dovere di recarsi a constatare il fatto con un Giuri scelto nel vicinato e di curare l'istruzione del processo contro colui che venisse dal Giuri indicato.

3) L'assegnazione dei casi penali più gravi che debbono essere trattati dai tribunali coll'assistenza di un Giuri alle Assise od alle Corti trimestrali, segue con un ordine singolo del giudice di pace inquirente (*commitment*); appunto per ciò, sin dal principio del dibattimento, si può far luogo ancora col mezzo di un gran Giuri alla ricerca se l'accusa sia seria e fondata nel modo come è posta.

Nella procedura penale così foggiate, l'Amministrazione pubblica si limita ad un ufficio di controllo e di complemento, il quale, sin dalla fine del medio-evo, venne attribuito ad un avvocato della Corona, l'*Attorney General*, ed al *Solicitor General*, con alcuni impiegati inferiori. Il controllo è esercitato nel senso che l'avvocato della Corona ha i poteri seguenti:

1) Egli può sospendere la procedura penale, col mezzo di un *Nolle prosequi*, sino alla sentenza, il qual potere si esercita soprattutto in quanto le accuse iniziate in nome del Re sono e rimangono accuse pubbliche. Il frequente cambiamento degli avvocati della Corona insieme al Ministero e la responsabilità loro verso il Parlamento sono freno sufficiente contro i possibili abusi.

2) L'avvocato della Corona può iniziare egli medesimo i più importanti processi penali, il che di regola avviene soltanto per incarico del giudice di pace, in mancanza di uno speciale accusatore privato ed in circostanze abbastanza rare. L'avvocato della Corona esercita allora personalmente la funzione di *Prosecutor*, con diritti analoghi a quelli di un *Counsel for the Prosecution*, salvo alcuni speciali diritti onorari.

(1) Un'altra indiretta coazione si trova nel principio della *Common Law*, per cui nessuno può esser fatto segno ad un'azione di danni civili per *felony* prima d'esser stato condannato in sede penale. In via complementare, le associazioni e le società, nell'interesse privato o dal punto di vista della politica, dei costumi e della religione, hanno una facoltà giuridica di procedere contro certi reati. Spesso questo ufficio viene assunto anche dal capo di un comune o da un constabile, retribuito o no. In alcune città, negli ultimi tempi, si affidò questa funzione al segretario comunale verso una remunerazione fissa ed in questo caso egli assume le funzioni di avvocato. Sulla posizione del *Coroner*, vedi GRUBER, op. cit., parte II, cap. I, § 4, vol. II, pag. 250-259.

3) L'avvocato fiscale generale del Ministero delle Finanze non ha soltanto facoltà di iniziare procedure penali per contravvenzioni alle leggi di finanza ed alle leggi monetarie che ammontano ogni anno a parecchie centinaia, ma esercita altresì le funzioni di avvocato generale fiscale di tutti gli altri dipartimenti, per esempio, in caso di querele contro gravi prepotenze o abusi d'autorità per parte di impiegati di polizia, ecc. In questi casi, il dipartimento amministrativo che vi è interessato suole incaricare un avvocato ordinario, il quale, conforme alle istruzioni ricevute, procede come un *Prosecutor* ufficiale. La partecipazione dell'avvocato della Corona si limita ad un consiglio sulla scelta dell'avvocato e sulle questioni giuridiche pregiudiziali (1).

La competenza di questo dipartimento ministeriale in caso di istruzioni penali si limita perciò ai casi che abbiamo sopra indicati. Negli ultimi tempi vi si aggiunse la necessità di determinare le spese di siffatte istruzioni, dal momento che esse passarono dalle casse distrettuali a quella dello Stato.

Il sistema popolare delle accuse riesce efficace ed importante per la tutela giuridica del diritto pubblico, ma lascia ancora alcune importanti lacune, conduce in alcune materie ad abusi ed è cagione di un grave onere per tutti i cittadini, in quanto sono obbligati a prestare testimonianza. Da una generazione vennero perciò messi innanzi anche in Inghilterra numerosi progetti per istituire un procuratore pubblico, i quali, dopo il *Report on Public Prosecutors* del 1857, condussero più volte a speciali disegni di legge. Nel 1870 gli studi fatti nel Ministero e le discussioni riescirono ad un altro progetto di legge; ma soltanto dopochè una serie di questi venne esaminata, fu approvata la legge sulla prosecuzione dei reati del 1879 (2), ed istituita con essa una speciale procura di Stato entro limitati confini (3).

(1) Le statistiche giudiziarie del 1881, pagg. 487-557, danno un elenco nominativo delle contravvenzioni relative ai tre anni precedenti nei quali si ebbero 485 *general prosecutions*, 1144 reati monetari, 116 casi di fallimento. Le accuse iniziate dall'*Attorney General* costarono ciascuna da 400 a 8000 Ls. e per questa ragione vi si ricorre molto di rado.

(2) *Prosecution of Offences Act*, 42 e 43 Vittoria, c. 22.

(3) Vedi in GNEIST, *La constitution comunale*, vol. IV, pag. 82-87, le discussioni sulla introduzione di una procura di Stato sino al 1870. Nelle deposizioni fatte in quel tempo dai più alti funzionari giudiziari viene messo in rilievo il punto decisivo, che in una amministrazione costituzionale deve esistere, accanto alla procura di Stato, un concorrente giudizio di accusa, perchè senza di questo i giudici penali non possono controllare l'Amministrazione ministeriale. Il succedersi di una serie di progetti di legge si fondò in parte su questa cura, in parte sulla determinazione preventiva della posizione del Gran Giuri. La diffidenza della *Gentry* cui è affidato l'ufficio del giudice di pace è evidentemente sempre così viva, che la nuova procura di Stato trova poco da fare. Il primo direttore di essa J. B. Maule Qu. C. figura nel bilancio del 1881 per una somma di 2000 Ls., con un assistente

Il Ministro dell'interno ha facoltà di nominare un *Director of Public Prosecutions*, scelto fra gli avvocati che possono patrocinare presso le Corti supreme (*of ten years standing*) a 2000 Ls.; nomina pure alcuni assistenti, non più di sei, scelti fra gli avvocati che esercitano da almeno sette anni. Questo personale deve attendere all'istruzione dei processi, sotto la direzione dell'*Attorney General* e consigliare opportunamente gli impiegati superiori di polizia, i segretari del giudice di pace e gli altri funzionari per condurre innanzi le querele in conformità alle istruzioni dell'*Attorney General*. L'ufficio deve avvocare a sè queste accuse nei casi più importanti e difficili, ovvero in casi affatto speciali, in cui un *private prosecutor* si rifiuta al compimento del proprio dovere, ovvero lo compie in modo insufficiente. Il direttore può distribuire gli assistenti fra determinati distretti per il compimento del loro ufficio. La carica di assistente dura per lo più sette anni. Se la procura di Stato deve attendere ad un processo che duri oltre questa epoca, il giudice d'istruzione può affidarlo ad un *private prosecutor*. Questa legge non mira infatti a scemare il diritto che ha ogni cittadino di iniziare un processo e di continuarlo secondo le norme della procedura. Tutte le norme speciali sull'ufficio di codesta procura di Stato sono determinate con regolamenti, i quali debbono essere promulgati dall'*Attorney General*, coll'assenso del Lord Cancelliere e del Gabinetto.

Le procedure penali, in sostanza fra loro concorrenti, che abbiamo sin qui esaminate a mezzo di privati, di associazioni, di ufficiali comunali, di funzionari della contea e di avvocati fiscali rendono impossibile qualsiasi ingiustizia nell'applicazione delle leggi penali nell'interesse di un partito politico. Questo sistema forma uno dei fondamenti del principio essenziale dell'amministrazione inglese, relativo al valore assoluto delle leggi contro i funzionari del pari che contro i cittadini. Si fa talvolta menzione dell'eccezione inconsequente accolta nell'ultima generazione, per cui i processi penali, in alcuni casi di contravvenzione delle leggi sulle riunioni e sulla stampa, deb-

a 1000 Ls. e tre *Clerks* (*Parlam. Pap.*, 1880 — XXXXV, pag. 166). La limitazione successivamente aggiunta alle accuse in caso di reati di stampa, nell'interesse della stampa periodica, anche in Inghilterra è appena sensibile.

[Secondo il bilancio del 1892-93, le spese legali *Law Charges* costituiscono il 1° voto della classe III, con una spesa di 73.108 Ls. Troviamo Ls. 18.000 per stipendi di *Attorneys* e *Solicitors*; 20.000. Ls. per procedure criminali; 11.000 Ls. per procedure diverse; 800 Ls. per procedure monetarie; 4000 Ls. per procedure in casi di fallimento conforme agli atti 32 e 33 Vitt., c. 62, e 46 e 47 id., c. 52; 3250 Ls. per procedure in casi di divorzio, e 700 Ls. per procedure marittime conforme all'atto 45 e 46 Vitt., c. 55 s. g. — Il Dipartimento del *Solicitor* comprende un *Solicitor*, *Queen's Proctor and Director of p. p.* a 2000 Ls., 2 *Assistant Solicitors* a 1200 e 1 a 1000 Ls., 15 *Clerks* di varie classi, ed altri 12 funzionari inferiori, con una spesa totale di 18.843 Ls. Questi uffici hanno però un'entrata di 10.750 Ls. *Parl. Pap.*, LIII, pag. 201].

bono essere di esclusiva competenza del procuratore pubblico; ma questa anomalia, sino ad ora, è rimasta in pratica lettera morta.

[Le funzioni del *public prosecutor* sono state bene determinate con un Regolamento del 25 gennaio 1886 (1). Il direttore deve agire nei quattro casi seguenti: 1° Quando si tratta di reato punibile con pena di morte; 2° Quando si tratta di reato che il *Solicitor* della Tesoreria deve per ufficio proseguire; 3° quando l'azione è ordinata dal Ministro dell'interno o dall'*Attorney generale*; 4° quando il *P. prosecutor* lo crede necessario, nell'interesse pubblico, per l'importanza o la difficoltà del caso. Il Regolamento gli dà facoltà di intervenire anche nel caso in cui una questione sia stata rinviata all'esame dell'Alta Corte di giustizia in virtù dell'atto 11 e 12 Vitt., c. 78. Secondo un altro Regolamento del 20 gennaio 1886, il capo d'ogni distretto di polizia deve recare a cognizione del direttore della pubblica accusa ogni reato che la legge punisce di morte. Deve pure segnalargli i reati che gli sembrano abbastanza gravi per motivare il suo intervento, ed altri, secondo le prescrizioni del regolamento (2). Il presente sistema è in vigore dall'11 giugno 1886 ed i suoi risultati sono comunicati ogni anno al Parlamento (3). Il direttore delle pubbliche accuse, ad eccezione dei casi relativi alle monete, ebbe così ad occuparsi di 973 casi nel 1887, di 981 nel 1888, di 853 nel 1889, ed esercitò rispettivamente la sua azione in 425, 385 e 350, mentre rifiutò d'intervenire, limitandosi a due consigli in 548, 596, 503].

APPENDICE. — Il sistema di procedura penale si è sviluppato necessariamente in Germania in connessione coll'ordinamento giudiziario. La forma frammentaria della vita comunale tedesca rese impossibile la continuazione del diritto di accusa e del Giurì d'accusa, al pari di tutte le altre vigorose istituzioni comunali di Stati più ampi. L'ordinanza di polizia giudiziaria di Carlo V cercò tuttavia di costituire un'azione penale contro i funzionari coll'aiuto degli impiegati inferiori dell'Amministrazione della giustizia. Ma il frazionamento in molte migliaia di piccoli tribunali non consentiva in Germania di istituire, accanto ai giudici, una procura di Stato. Per lungo tempo mancò anche il personale atto ad occupare i piccoli e numerosi uffici giudiziari. Non poteva perciò durare a lungo la pratica per cui, in luogo di aggiungere un impiegato inferiore disadatto, l'ufficio di istruzione si collegava colla funzione stessa del giudice, formando così l'insopportabile processo d'inquisizione tedesco, con tutti i suoi difetti ed i suoi abusi, che nessuno ha ancora dimenticati.

(1) *Regulation under the prosecution of offences act*, 1879 e 1884. *Parl. pap.* 28, 1, 23 febr. 1886.

(2) *Regulation id. id. Parl. Pap.*, 28, 1886.

(3) *Return showing the working of the regulations made in 1886. Parl. Pap.*, 1887, n. 117; 1888, n. 335; 1889, n. 38; 1890, n. 135 e *Report of Committee*, 1888, n. 239.

In Francia il potere regio era abbastanza forte per accentrare sempre più la procedura penale in connessione al diritto di polizia e creare nel *procureur royal* e nel procuratore generale influenti organi della procedura penale. L'accusatore pubblico derivò anche qui dagli abusi del processo inquisitorio. Ma appena Napoleone I associò la procura di Stato alle forme brillanti ed energiche del processo inquisitorio pubblico ed orale col Giurì da una parte e dall'altra con un indirizzo di polizia attivo ed energico — formando così una *police judiciaire* accentrata in opposizione alla decentrata prosecuzione inglese — egli certamente credè quegli indirizzi che consentono alla moderna società di conservare energicamente il mantenimento dell'ordine pubblico e nel tempo stesso le garanzie della sicurezza personale nelle istituzioni liberali senza eccessivi sacrifici dell'attività dei cittadini. La procura di Stato così foggiate si mantenne, del resto, negli Stati assoluti della Germania sino al 1815 come istituto bene ordinato e pienamente rispondente al suo scopo.

Colla riforma fondamentale del diritto penale prussiano seguita col mezzo delle ordinanze del 2 e 3 gennaio 1849, in parte per le consuetudini dei giuristi renani, in parte per la mancanza di esperienza politica, si tennero per abbandonate queste tendenze, che erano anche contrarie ai principii politici di uno Stato costituzionale. Senza alcuna riflessione, tutta la procedura penale venne sottratta ai giudici ed affidata esclusivamente a procuratori di Stato revocabili e quindi messa in balia del Ministero. Così furono spezzati i robusti controlli giuridici dell'Amministrazione vecchi di secoli, per ricostituirli coll'ordinanza processuale germanica, in modo incompleto ed in ogni caso in forma impropria.

Per l'aspetto giuridico della questione, la storia del diritto inglese dimostra che con ciò si è cominciato ad aggiungere all'autorità superiore delle Amministrazioni locali (il gran Giurì ed in Germania il Consiglio di Distretto ed il Consiglio provinciale) il diritto ed il dovere di procedere criminalmente contro tutti gli impiegati dello Stato senza riguardo alle persone. Di conseguenza la Camera bassa, in qualità di Gran Giurì *of the Country*, ha iniziato simili accuse contro i più elevati funzionari della Corona presso la Camera alta (*Magnum Consilium*), considerata come il foro speciale dei più alti consiglieri della Corona. Secondo questo principio giuridico, la giustizia penale come controllo giuridico si estese a tutto il campo del diritto amministrativo. Siccome i giuristi di professione della giustizia penale hanno davanti agli occhi soltanto gli interessi dell'accusa e l'importanza del diritto di accusa, il più forte controllo giuridico di tutta l'Amministrazione, non poteva essere attenuata, appare evidente l'importanza medesima, anche nei casi venuti innanzi al Parlamento. Il giudice superiore e la procura generale di Stato hanno frattanto sin da principio giustamente riconosciuta l'importanza della questione, e la mantennero con assidua cura nelle ulteriori discussioni e

negli ultimi progetti di legge, specie in quello presentato sulla concorrenza del diritto di accusa nella procura di Stato come efficace alla tutela della Costituzione e come controllo del diritto amministrativo.

§ 115.

A. 10. Applicazione delle pene. — Prigioni di contea, Manicomi, Ponti.

I. Per assicurare completamente la pubblica pace è stato da ultimo, sino dai tempi antichi, debitamente ordinato il sistema dell'applicazione delle pene (1).

Il diritto amministrativo normanno aveva affidata l'esecuzione delle pene principalmente al *Vicecomes*, per cui le contee e le analoghe unioni urbane dovevano provvedere le disposizioni e le spese necessarie. Dopo l'istituzione delle Corti trimestrali dei giudici di pace, come ordinario tribunale penale, queste trasmisero i loro ordini per l'applicazione della pena come giudici di tribunali allo Sceriffo, il quale era diventato frattanto un impiegato onorario dell'Amministrazione locale.

Colla riforma della legge dei poveri al tempo della riforma elettorale venne introdotto un sistema di case dei poveri e di case di lavoro (case di correzione) le quali in origine, come materie di polizia, dipendevano dal giudice di pace. In pratica però la necessità spinse a servirsi delle case di correzione anche come prigioni. La nuova legislazione collocò le due classi nella stessa condizione, colla sola differenza, che i prigionieri per debiti dovevano esser detenuti nelle prigioni di contea, i vagabondi nelle case di correzione. Il sistema molto confuso che uscì da queste disposizioni venne migliorato dalla legge sulle carceri del 4° anno di Giorgio IV, c. 64, la quale venne a sua volta sostituita dalla legge carceraria del 1865 (2). Ogni contea ed

(1) GNEIST, *La Const. com.*, III, parte II, cap. IV, sez. IV, § 5, 6, pagg. 318-322.

(2) 28 e 29 Vittoria, c. 126 [in parte modificato dallo *Statute Law Review Act* del 1875 e dalla legge 40 e 41 Vitt., c. 21, sez. 13 e 15. Secondo ERSKINE MAY, "La condizione delle prigioni nel secolo passato era una vergogna per lo Stato e per la Società. Erano umide, tetre, malsane; i detenuti erano spesso tenuti a pane ed acqua, vestiti di cenci, in preda alla fame, alla miseria ed alla febbre delle prigioni. Le loro miserie erano aumentate dalla brutalità dei carcerieri e dei secondini, assoluti padroni della loro sorte. Ogni senso di carità, ogni idea di rigenerazione erano stranieri a tale sistema. Le prigioni, dove si trovavano confusi i sessi, le età ed i rei di più diversi delitti, erano scuole di delitto e di iniquità. Gli sventurati che entravano nelle prigioni ne uscivano sempre peggiori". *Const. hist.*, vol. II, cap. XVIII.

[Le prime riforme carcerarie furono compiute cogli atti 22 Giorgio III, c. 64; 24, id., c. 54; 4 Giorgio IV, c. 64].

ogni città con propria Amministrazione di polizia e con proprie imposte di contea, deve possedere un carcere ed una casa di correzione od erigerli in comunanza con altre unioni vicine. Il distretto e rispettivamente l'unione urbana debbono provvedere alla spesa dei locali, a quelle dell'Amministrazione, degli impiegati e del mantenimento dei carcerati, sebbene con un concorso sempre crescente dello Stato.

1) Di conseguenza, sino al *Prisons Act* del 1877, le Corti trimestrali del giudice di pace fungevano da ordinaria autorità amministrativa, con facoltà di prendere tutte le disposizioni relative alle nuove costruzioni ed alle variazioni nelle medesime, per le quali si provvedeva in seduta pubblica, dopo averne pubblicato tre volte l'annuncio preventivo. Esse sorvegliavano inoltre l'esecuzione degli ordini di cattura, specialmente del sistema di classificazione prescritto nella legge, secondo il quale dovevano tenersi in ogni caso separati gli uomini dalle donne, i debitori, i vagabondi, i criminali e coloro che erano tenuti in carcere durante l'istruzione del processo, nonchè i condannati per reati maggiori e minori. Ad esse spettava, in fine, la nomina degl'impiegati carcerari e la determinazione dei loro stipendi.

2) Come Commissioni amministrative per la Direzione delle singole carceri, le Corti trimestrali nominavano una direzione di due o più giudici di pace, *Visiting Justices*. Un curatore doveva visitare almeno tre volte nel trimestre le prigioni, esaminare gli edifici e controllare la classificazione, la vigilanza, il lavoro e l'educazione dei detenuti, la condizione e le spese degli impiegati, la condotta e le condizioni dei carcerati, tutte le spese dell'Amministrazione carceraria e tutte le specie di abusi (1).

3) I funzionari esecutivi delle carceri, il direttore, il cappellano, il medico carcerario e gli altri impiegati inferiori erano nominati e potevano esser rimossi dalle Corti trimestrali. Le speciali istruzioni dei singoli impiegati, che venivano date in forza della legge a cura dei constabili, sono specificate nella legge medesima. Il direttore deve presentare un rapporto alle Corti trimestrali, intervenire in persona e rispondere alle domande del giudice di pace relative alla sua amministrazione sotto il vincolo del giuramento.

Sebbene questa Amministrazione carceraria dei giudici di pace appaia bene ordinata, tuttavia non si mostrò sempre conveniente, nè assicurò la disciplina e la sorveglianza necessarie, soprattutto per

(1) Alla legge è aggiunto il regolamento interno in 104 articoli, che contiene tutti i particolari dimostrati necessari nella pratica, nei regolamenti amministrativi per la disciplina, il cibo, il vestiario, il letto, le occupazioni, le cure sanitarie, il servizio divino, l'educazione, il ricevimento delle visite — così pure per le trasgressioni dei carcerati per le quali il direttore può infliggere sino a tre giorni di cella; le pene più gravi possono essere inflitte soltanto dai giudici di pace. Ogni amministratore ed ogni altro giudice di pace può in questi casi condannare all'arresto sino ad un mese.

l'Amministrazione dei grandi stabilimenti di pena. Si aggiungeva il grave carico della cassa del distretto (alimentata dalla *County rate* e della *Borough rate*) per le spese di questa Amministrazione. Lo Stato venne perciò in suo aiuto con concorsi di varia natura e contributi, così prima per la metà, poi per l'intera spesa dell'Amministrazione stessa (1).

A questo modo cessò uno dei fondamenti principali dell'Amministrazione locale e già in seguito agli accresciuti oneri del Governo vi sottentrò un sistema il quale, colla legge del 5° e 6° anno di Guglielmo IV, c. 38, § 7, estese la sua azione ad una indagine su tutti gli argomenti dell'Amministrazione, sulle relazioni interne della medesima e sul potere stesso del Ministero di emanare i relativi regolamenti. Si può dire adunque, che l'Atto sulle prigioni del 1877, che affidò tutta questa Amministrazione al Ministero dell'Interno e mantenne soltanto un *Visiting Committee* dei giudici di pace, fu la conseguenza da lungo tempo preveduta di queste riforme. Il Comitato dei visitatori funziona secondo i regolamenti del ministro, deve presentare ad esso i suoi rapporti e prendere notizia delle pene che si debbono applicare dall'Amministrazione carceraria, mentre l'Amministrazione ordinaria è diretta da una Commissione centrale del Ministero dell'Interno con ispettori ambulanti. I singoli giudici di pace hanno conservato soltanto un particolare diritto di visita, insieme alla facoltà di accogliere le lagnanze dei detenuti e di scrivere nell'apposito registro dei reclami tutti gli inconvenienti che essi possono segnalare (2).

(1) Per conseguire un efficace controllo finanziario delle multe, i segretari di distretto e di circolo dei giudici di pace sono stati nominati colla nuova legge ragionieri responsabili. La determinazione delle spese, secondo gli atti del 1777 e del 1847 (15 Giorgio III, c. 19, e 11 e 12 Vittoria, c. 48), è deferita al libero apprezzamento dei giudici di pace. Si aggiungono speciali formulari legali per i decreti relativi alla determinazione delle spese e per quelli relativi ai sequestri.

(2) L'atto del 1876 sulle Prigioni (*Prisons act* ed altri argom.; 40 e 41 Vittoria, c. 21) ne trasferì l'amministrazione al ministro dell'Interno ed agli ispettori generali, dei quali si parlerà in appresso, al § 119. Gli impiegati esistenti nella stessa condizione in cui si trovano, sono messi a carico della finanza pubblica ed i principi dell'amministrazione sono determinati col mezzo di regolamenti ministeriali. In questo stadio transitorio tutti i piani degli edifici sono soggetti all'avviso ed al beneplacito del Ministero. Venne perciò destinato uno speciale ispettore come autorità consulente delle autorità del Circolo, il quale deve riferire il suo parere al Ministro dell'Interno. Le Amministrazioni locali alla quale non siano sufficienti i contributi determinati per legge possono percepire sopra un certificato del Ministro il sussidio annuale dello Stato; ma se per quattro anni di seguito non sono raggiunti certi scopi della legge, il ministro, dopo una procedura conforme alla legge, può con sua ordinanza chiudere uno stabilimento carcerario. Ad assicurare maggiormente il controllo dello Stato venne creato l'ufficio dei 5 ispettori generali per visitare insieme o separatamente ciascun stabilimento. Il ministro ha anche facoltà di visitare egli medesimo qualsiasi carcere o di autorizzare altre persone a visitarlo.

Dopo la separazione di questa Amministrazione carceraria, rimane ai giudici di pace soltanto l'esecuzione delle pene di polizia e l'Amministrazione delle case di detenzione che ad essa si connettono (*lock-up-houses*), nonchè dei locali per le istruttorie (1). A queste funzioni si connette altresì la commutazione delle pene pecuniarie in pene privative della libertà personale, le quali erano affidate con singole leggi all'arbitrio dei giudici prima con alcune distinzioni, mentre poi lo furono in modo assoluto, secondo l'ordinanza processuale del 1848, §§ 17-24. L'Atto relativo alle minori pene del 1865 aggiunse alcune gradazioni, secondo le quali le pene pecuniarie possono esser commutate in pene carcerarie (2). Per ottenere l'osservanza delle singole norme di polizia già secondo l'antico diritto era ammesso di procedere alla cattura, nonchè all'arresto personale, come mezzo ordinario. La facoltà di procedere invece ad un sequestro venne introdotta successivamente come un progresso, con singole leggi, in luogo della più severa esecuzione personale. Questa facoltà di scegliere fra l'arresto e l'esecuzione mobiliare venne generalizzata coll'ordinanza processuale di polizia dell'11 e 12 Vittoria, c. 43, §§ 17-21 e colla legge sul processo sommario del 1879, per qualsiasi trasgressione di polizia in ogni specie di atti ad essa soggetti (3).

II. L'Amministrazione dei manicomi, poco diversa da quella delle carceri che abbiamo esposta, venne attribuita ai giudici di pace soltanto nel secolo XIX. L'erezione dei medesimi venne messa a carico delle contee e delle città, che hanno una propria amministrazione superiore di polizia, come onere comunale, dalla legge del 1808 (48° anno di Giorgio III, c. 96) ed in seguito dalla legge fondamentale del 1845 (8 e 9 Vittoria, c. 126) unificate successivamente dalla legge del 1853 (16 e 17 id., c. 97).

I pubblici manicomi hanno un duplice scopo: 1) mantenere i pazzi che cadono a carico dell'Amministrazione dei poveri (*pauper lunatics*); 2) mantenere i pazzi criminali ed i *lunatics suspected of crime*, che appartengono a sei classi diverse (4). L'Amministrazione di questi manicomi per parte dei giudici di pace è stata ordinata coll'Atto sui manicomi del 1853 in modo assolutamente analogo al modello già esposto delle Amministrazioni carcerarie: 1) Le Corti trimestrali della contea devono curare l'istituzione di un pubblico manicomio nelle città principali, in quanto queste non provvedano al mantenimento di un manicomio della contea; 2) Le Corti trimestrali nominano dal loro

(1) [Atto del 1842 (5 e 6 Vitt., c. 109, § 22, in parte modificato cogli atti 13 e 14 id., c. 20; 35 e 36 id., c. 92].

(2) [*Small penalties act*, 28 e 29 Vitt., c. 127, revocato dal 42 e 43 id., c. 49, sez. 55 sulla giurisdizione sommaria, che modificò molte delle materie di cui è parola in questo capitolo].

(3) Vedi GWEIST, *Constitution comunale*, parte II, cap. IV, sez. IV, § 6 sui singoli particolari di questa funzione amministrativa.

(4) GWEIST, op. cit., pag. 322.

seno un *Committee of Visitors*, per l'amministrazione del manicomio. Questi emanano le necessarie norme amministrative secondo i regolamenti e le istruzioni del Ministro dell'interno e colla sua approvazione, determinano le tasse per i pazzi ammalati, nominano gl'impiegati della direzione, debbono visitare l'istituto almeno una volta ogni due mesi e presentare annualmente la loro relazione; 3) I singoli giudici di pace debbono compiere inchieste personali sulla condizione dei reclusi ed emanare gli ordini perchè nel manicomio siano accolti i pazzi poveri o delinquenti, seguendo per ciò disposizioni molto minute ed accurate, sotto il triplice punto di vista del diritto privato, della sanità pubblica e della polizia.

La vigilanza sui manicomi è stata argomento delle norme seguenti contenute nell'Atto del 1845 (1).

Tutti i manicomi privati debbono ottenere una concessione superiore, la quale viene accordata nella capitale dalle autorità centrali, nelle provincie dalle Corti trimestrali per la massima durata di 13 mesi. Tutti i manicomi soggiacciono ad una serie di disposizioni di polizia sanitaria ed i più importanti hanno anche l'obbligo di mantenere un medico permanente. Inoltre sono tutti soggetti a visite periodiche da parte di una Commissione nominata dalle Corti trimestrali e composta di tre giudici di pace e di un medico chirurgo-farmacista, la quale deve presentare il suo rapporto alle autorità centrali.

Come funzionari amministrativi dello Stato, troviamo i regi *Commissioners of Lunacy*, i quali, secondo la legge 8 e 9 Vittoria, c. 100, formano una Commissione di 5 membri *ex Officio* e di 6 membri retribuiti, tre dei quali medici e tre avvocati nominati dal Lord Cancelliere. Questi funzionari accordano le concessioni nel circuito della Metropoli con diritto di visita ai malati stessi. In concorrenza a queste autorità, il Lord Cancelliere od un Segretario di Stato può però sempre ordinare una speciale inchiesta sulle condizioni di una persona detenuta in un manicomio (2).

(1) [8 e 9 Vitt., c. 45, che codificò le numerose leggi precedenti, 14 Giorgio III, c. 49; 26 id., c. 91; 2 e 3 Gugl. IV, c. 107; 8 e 4, id. c. 46; 5 e 6 id., c. 22; 1 e 2 Vitt., c. 78; 5 id., c. 4; 5 e 6 id., c. 87].

(2) Vedi specialmente GUNIST, *Constitution comunale*, pag. 828-829, dove si trova lo sviluppo storico di questa materia. Sin dall'antichità, il diritto di ispezione in questa materia appartiene al Lord Cancelliere, al quale è rimasto per riguardo ai rapporti di essa materia col diritto privato.

Il bilancio della Commissione dei mentecatti si trova nei *Civil Services*, Cl. II, n. 17 e comprende: 6 *Commissioners* (1500 Ls.), 1 *Secretary* (800 Ls.) e 9 *Clerks*.

[Nel bilancio del 1892-93 la *Lunacy Commission* per l'Inghilterra forma il voto 16 della Classe II, per la Scozia il voto 29. Nel capitolo 16 si provvede a 6 commissari a 1500 Ls., 1 segretario, 1 *Chief Clerk*, 6 *Clerks*, ed altri funzionari, 24 in tutto, con una spesa di 12.973 Ls., e nel cap. 19 a 2 commissarii, 2 vicecommissarii ed altri 7 funzionarii con una spesa totale di 5176 Ls.

[La statistica dei mentecatti si pubblica tutti gli anni insieme alle statistiche giudiziarie].

III. L'*Amministrazione dei ponti* delle contee dovrebbe di per se stessa appartenere all'Amministrazione locale economica; ma da tempo antico è stata connessa alla giurisdizione dei giudici di pace ed ancora rimane diretta secondo le norme dell'Amministrazione locale superiore in conformità alla legge sui ponti del 1530 (22 Enrico VIII, c. 5) ancora vigente. L'onere di provvedere ai ponti come spesa distrettuale incombe alla *County rate*, sotto l'Amministrazione delle Corti trimestrali che hanno i seguenti poteri:

1) Danno gli ordini relativi alla costruzione ed all'argomento dei ponti, prescrivono i contributi della contea e provvedono per il pagamento loro con ordini sulla Cassa del distretto;

2) Col mezzo di speciali *Surveyors*, attendono alla sorveglianza ed alle riparazioni sotto la direzione del giudice di pace viciniore;

3) Si aggiunge un sistema di polizia per la manutenzione dei ponti che durò sino ad oggi come un avanzo del diritto amministrativo medioevale. L'accusa può essere portata davanti alle Assise criminali od alle Corti trimestrali col mezzo di un *Presentment* del Gran Giuri, ovvero di un giudice di pace, od anche con un *Indictment* ordinario contro qualsiasi cittadino della contea chiamato ad adempiere il suo obbligo, il quale in tali casi deve immediatamente provvedervi. L'istanza superiore è formata, secondo i casi, dai tribunali, con facoltà di pronunziarsi in modo decisivo (1).

SEZIONE II.

B. — *Gli organi esecutivi dell'amministrazione di polizia.*

§ 116.

B. I. Gli organi esecutivi secondo il sistema dell'autogoverno.

Lo sviluppo di questo completo sistema dell'Amministrazione interna (2) dimostra che le relazioni fra l'Amministrazione dello Stato e quella locale, sin dall'istituzione dell'ufficio dei giudici di pace, si sono generalmente complicate di guisa che, rimanendo alle contee

(1) GNEIST, *Constitution comunale*, vol. II, parte II, sez. II, III, p. 47-52. — La nuova legge sulle strade del 1878 ha cercato di connettere anche questa amministrazione al sistema nuovo dei *boards* (vedi § 127).

(2) GNEIST, *La const. com.*, vol. II, parte II, cap. I, §§ 3-6, pagg. 239-267; vol. IV, parte II, cap. IV, sez. VI e VII, pagg. 28-109.

ed alle corrispondenti circoscrizioni urbane la cura indipendente del mantenimento della pace, l'Amministrazione dello Stato riprese una posizione di controllo con poteri ispettivi e regolamentari molto limitati. Il sistema dell'autogoverno deve perciò rappresentare l'insieme degli organi esecutivi in questa materia in tre gradi distinti (1).

I. La polizia locale dell'autogoverno (*Selfgovernment*) si fonda essenzialmente sull'ufficio del *Constable*, con un'attiva cooperazione dei giudici di pace come autorità direttiva (2). L'ufficio del Constabile, così importante nei primi secoli corrisponde presso a poco a quello dello sculdascio (*Schulzenamt*), delle Amministrazioni comunali della Germania del Nord. Il suo fondamento originario deriva dai doveri d'ufficio che il diritto amministrativo normanno soleva attribuire al *Praepositus* ed agli "uomini giurati", della contea. Gli Statuti parlamentari delle epoche successive hanno attribuite queste funzioni in quantità straordinaria al solo preposto della località, talvolta anche agli ispettori dei poveri ed ai fabbricieri. Secondo l'antica pratica amministrativa (*Common Law*), il Constabile ha in generale il diritto indipendente di provvedere "perchè la legge sia osservata, siano prevenuti i reati, gli abitanti siano protetti contro gli abusi di potere e vengano rispettati i giorni festivi". Appunto per questo gli è attribuito in generale un diritto di arresto, qualora abbia fondato motivo di ritenere che possa esser commessa una fellonia. Gli ulteriori Statuti del Parlamento determinano i singoli uffici propri del Constabile e le amende che egli ha facoltà di imporre in caso di contravvenzione, per guisa che nel distretto dell'Amministrazione di polizia tutto il personale dei Constabili (*Constabulary*) si trova di fatto a servizio dei giudici di pace (3). A questo si connette anche il principio fondamentale che ristabilisce per gli affari di polizia del comune la cassa locale e per gli esecutori di polizia, considerati come spesa generale, la cassa del distretto.

L'assunzione di questi onerosi uffici, sin dal medio evo continua-

(1) La struttura dell'Amministrazione locale nel suo complesso venne esposta nella parte generale, ai §§ 28-32 ed ivi si possono vedere i suoi rapporti coll'Amministrazione dello Stato in generale. Qui è sufficiente una ricapitolazione per meglio comprenderne i rapporti coll'amministrazione di polizia in senso stretto, specie per apprezzare debitamente le relazioni dei controlli giuridici dell'Amministrazione di polizia di cui si parlerà in seguito.

(2) GNEIST, op. cit., vol. II, pag. 264; vol. IV, pagg. 28 e seg.

(3) Come nell'ordinanza relativa alla gendarmeria tedesca, le disposizioni riguardanti i funzionari esecutivi della polizia sono raccolte in modo molto generale ed indeterminato; riescono però limitate, inquantochè questi impiegati sono rinviiati continuamente alle disposizioni dei funzionari direttivi, che sono in questi casi i giudici di pace, le cui funzioni vengono definite soltanto nella lunga serie delle leggi speciali di polizia. L'ufficio del Constabile è molto più importante che sul Continente, in quanto esso ha una maggiore iniziativa in materia di polizia, per la quale l'ufficio del giudice di pace non era sufficiente, data la sua posizione sociale e quasi giudiziaria.

mente crescenti, incombeva ai cittadini del comune, al pari del servizio dei giurati. La nomina loro era di regola affidata ai giudici di pace. Anche là dove i cittadini domiciliati nel comune avevano il diritto elettorale, rimase sempre ai giudici di pace un diritto di ricusa, nonchè la facoltà di chiedere il giuramento e di licenziare gli eletti per motivi di servizio. Già secondo le antiche consuetudini, in caso di malattia o di assenza, era lecito mettere un supplente; a poco a poco la ripugnanza per l'esercizio di questi uffici aumentò a tal punto, che venne consentita in via generale la nomina di un sostituto, il quale si trovava sempre, con una spesa da 5 a 10 Ls. Questa facilità di farsi rappresentare aveva per conseguenza, che colui il quale era chiamato ad esercitare l'ufficio, lo affidava ad un rappresentante al minor prezzo possibile, e trasferiva così ad altri tutte le funzioni che potevano scemare credito all'ufficio.

Ancora una volta, l'Atto sui Constabili delle parrocchie del 1842 (5 e 6 Vittoria, c. 101) tentò di ristabilire quest'ufficio comunale. Esso può venir conferito a qualsiasi cittadino dell'età da 25 a 55 anni, fisicamente adatto, abitante nella parrocchia ed iscritto nei ruoli della tassa sui poveri e delle tasse di distretto per una proprietà od un corrispondente reddito annuale di 6 Ls. — Sono esenti in generale gli stessi cittadini che sono pure esenti dal servizio dei giurati. Le liste di coloro che sono soggetti a questo obbligo sono preparate, al pari delle liste originarie dei giurati, pubblicate e rese definitive in sessioni speciali dei giudici di pace. La Corte del distretto nomina su queste liste il numero necessario di constabili. Chi rifiuta di assumere il servizio, può essere punito con un'amenda sino a 10 Ls., però, col consenso del giudice di pace, colui che è nominato può sempre mettere un sostituto (1).

Anche questa ristaurazione dell'antico ufficio del Constabile comunale riescì però inefficace. Già sin dalla riforma elettorale del 1832, la pubblica opinione richiese in modo sempre più esplicito l'istituzione di un corpo di polizia retribuito, il quale venne infatti costituito dapprima, quasi a guisa di esperimento, per il servizio della Metropoli (2). Coll'Atto del 1856 (19 e 20 Vittoria, c. 19) il sistema

(1) Dove vi sono ancora constabili eletti, essi rimangono in carica per tutti gli altri scopi estranei all'amministrazione di polizia. [Vedi un riassunto in *Gazette, Const. com.*, vol. IV, pag. 44].

(2) La pubblica opinione in Inghilterra ritiene che nella campagna manchi, nella maggior parte delle contee, una classe lavoratrice abbastanza stabile ed un sufficiente numero di contadini residenti, mentre nelle città, grazie alla dissoluzione delle antiche corporazioni, il vincolo della cittadinanza si era venuto rilassando ed anche coi nuovi e migliorati ordinamenti urbani non poteva ricostituirsi nelle grandi città così rapidamente crescenti. Per conseguenza, il retto senso del vincolo della vita comunale nelle contee e nei distretti poteva svilupparsi soltanto nelle classi più elevate della società col mezzo dell'ufficio del giudice di pace, del Gran Giurì e colle istituzioni connesse. La *Landed Gentry* oppose una

della *Constabulary* retribuita venne esteso anche alle contee ed alle città che hanno una speciale amministrazione di polizia. Per il comando di questa forza venne nominato nelle contee un *Chief Constable*, nelle città un *Head Constable*, coll'approvazione del Ministro dell'Interno. Le spese sono messe a carico della cassa del distretto. Il Ministro delle Finanze contribuisce per $\frac{1}{4}$ della spesa del vestiario e delle paghe, in seguito a certificato del Ministro dell'Interno, che in una contea o in una città si è istituita una polizia sufficiente per numero o per disciplina (1).

Con queste norme fondamentali, le Corti dei giudici di pace hanno la direzione della *Constabulary* e la nomina del personale inferiore. Nelle città viene perciò formata una Commissione per l'Amministrazione di polizia, scelta in seno al Consiglio comunale. Insieme alla nomina, le autorità hanno anche il diritto di licenziamento. Le " trascuranze d'ufficio e le altre infrazioni ", del personale inferiore sono punite, in seguito a sentenza di due giudici di pace, con ammenda di 10 Ls. o con detenzione sino ad un mese. Nelle città, la Commissione amministrativa di polizia od almeno due giudici di pace hanno facoltà di licenziare tutti i funzionari colpevoli di trascuranze nel servizio o che vi si mostrano disadatti. In conclusione questo ordinamento, — una gendarmeria di oltre 30.000 uomini, con 3 brigadieri, 56 *Chief Constables* per le contee, 107 *Head Constables* per le città — rimane connesso all'autogoverno:

perchè la truppa viene ancora pagata in gran parte, cioè per oltre $\frac{3}{4}$, dalla cassa del distretto e per conseguenza anche il diritto di nomina viene esercitato dalle autorità del distretto e delle città, salva la vigilanza esercitata colle disposizioni normali emanate dal ministro:

perchè le truppe di polizia continuano a rimanere soggette all'autorità punitiva del giudice di pace, tanto per le trasgressioni d'ufficio, quanto per gli eccessi di potere, e per conseguenza viene sostanzialmente mantenuto il diritto di ricorso a qualunque cittadino;

perchè nell'esercizio delle loro funzioni, la polizia, nei singoli casi, è alla dipendenza del giudice di pace ed agli ordini degli ispettori (2).

lunga e tenace resistenza agli obblighi derivanti dal sistema della gendarmeria e per sottrarre le parrocchie alle funzioni della polizia locale, sebbene senza risultato.

(1) In connessione a ciò, il ministro dell'Interno ha facoltà di emanare speciali regolamenti per l'amministrazione, le paghe, il vestiario e l'armamento del personale di polizia, senza però poter aumentare il numero dei *Constabili*. La Regina può nominare speciali ispettori governativi (3 brigadieri) per esaminare e riferire intorno alle condizioni ed all'azione della polizia (§ 118).

(2) Questa doppia subordinazione della *Constabulary*, ordinata in parte militarmente, agli ordini dei rispettivi ufficiali e delle autorità di polizia amministrativa, si è mantenuta in Inghilterra, come nel sistema della Gendarmeria prussiana. In Inghilterra la posizione giudiziaria e politica dei giudici di pace è tanto importante, che i *Chief Constables* e gli *Head Constables* si assoggettano modestamente ai giudici di pace, ed i conflitti in questo modo sono quasi sempre eliminati.

Anche i *Chief Constables* retribuiti debbono abitare nel luogo dove si tengono le Corti trimestrali, inviare rapporti trimestrali sull'Amministrazione di polizia del loro distretto ed obbedire a tutti gli ordini ed ai *warrants* del giudice di pace conformi alle leggi. Simili obblighi ha l'ufficiale del distretto presso qualsiasi Corte di distretto tenuta dal giudice di pace. — Il concorrente diritto di licenziamento dell'Amministrazione del circolo forma ancora il più efficace contrappeso contro i tentativi di adoperare il personale di polizia per fini partigiani od elettorali dell'Amministrazione ministeriale che si trova al potere. È vietata altresì a tutti coloro che fanno parte del corpo di polizia, uomini ed ufficiali, qualsiasi partecipazione alle elezioni parlamentari " con consigli od eccitamenti ", sotto comminatoria di una multa di 10 Ls., con azione popolare innanzi ai tribunali ordinari (1).

II. I singoli giudici di pace, in qualità di funzionari che hanno facoltà di emanare provvedimenti per la conservazione della pace, si sono meglio conservati a cagione dell'attività indipendente delle classi superiori in generale. La *Gentry* inglese esercita ancora nelle contee tutte queste funzioni in modo completo e come ufficio onorario. Anche nelle città si trova il personale per l'ufficio di pace urbana. Soltanto

(1) Grazie a questo indirizzo della legislazione le antiche attribuzioni di polizia dei comuni hanno ancora una importanza in tre campi diversi:

1. Gli antichi *Parochial Constables* durano per gli affari connessi alle inchieste dei *Coroners*, all'alloggio delle truppe nei singoli luoghi, all'invito alle sessioni e per altri scopi non connessi alla polizia propriamente detta. Colla legge 32 e 33 Vittoria, c. 47, l'ufficio degli *High Constables* venne soppresso dovunque non si fonda sopra una funzione connessa alla proprietà fondiaria. Secondo l'atto del 35 e 36 Vittoria, c. 92, anche la nomina del *Parish Constable* ha luogo soltanto sopra proposta di un'Assemblea parrocchiale.

2. In tempo di turbolenze rivive l'antico dovere dell'istituzione di *Special Constables*, conforme alla legge del 1 e 2 Guglielmo IV, c. 41. Appena due o più giudici di pace, su giuramento di un testimone degno di fede, riconoscono che in un comune possono aver luogo tumulti, perturbazioni della pubblica tranquillità, felonie, ovvero che vi è fondato sospetto di ritenere che ciò sia possibile, con richiesta scritta debbono invitare un certo numero di cittadini a fungere come *Special Constables* per un tempo determinato, ed a prestare il relativo giuramento. Essi debbono però notificarlo immediatamente al Ministro ed al Lord Luogotenente della contea. Anche il Ministro, in seguito a richiesta del Lord Luogotenente, può convocare alcuni *Special Constables* per un termine massimo di tre mesi. Le *Sessions* hanno facoltà di emanare regolamenti per l'azione degli *Special Constables* e di licenziare coloro che si rendessero colpevoli di negligenze o di altre mancanze d'ufficio; possono anche sospendere e licenziare tutte le forze così raccolte dandone immediatamente notizia ai superiori. Il rifiuto di assumere il servizio e la resistenza contro gli ordini superiori conformi alla legge sono puniti con multa sino a 5 Ls.; però si ha molto riguardo ai casi di malattia ed agli altri impedimenti debitamente comprovati. I diritti e la responsabilità dei Constabili speciali sono in sostanza eguali a quelli dei Constabili ordinari.

3. In teoria il dovere di tutti i vicini di inseguire coloro che commettono reati con *hue and cry* dura ancora, ma in pratica si può ritenere da molto tempo caduto in dissuetudine.

nelle grandi città a Londra ed in undici altre, si cominciano a sostituire a questo personale giudici di polizia retribuiti. L'ufficio del giudice di pace comprende complessivamente le seguenti attribuzioni:

- 1) una funzione giudiziaria, come giudice penale per i reati di minor conto e come giudice di istruzione in tutti gli altri casi penali;
- 2) l'esecuzione delle ordinanze di polizia col mezzo delle ammende di polizia (*convictions*), le quali formano il fondamento del diritto di polizia inglese secondo il sistema delle contravvenzioni, sparse in più di mille speciali disposizioni legislative;
- 3) l'emanazione degli ordini di polizia necessari a conseguire determinati scopi conformi alla legge (*Orders*);
- 4) tutte le funzioni supplementari dell'Amministrazione di polizia propriamente detta.

L'attività dell'Amministrazione di polizia si manifesta perciò, secondo la diversità degli scopi, in forma di *Convictions*, *Orders*, *Warrants*, *Precepts*, a dir breve, nelle forme precise di una procedura giudiziaria. Questo modo di trattare gli affari viene adattato poi alla pratica con una serie di formulari, agevolati da ciò, che la numerosa classe retribuita dei procuratori, i quali esercitano l'ufficio di cancellieri e di archivisti, diffusa in tutto il paese, si trova dovunque a disposizione delle competenti autorità. Il diritto di servirsene ed i limiti del loro apprezzamento rimangono considerevolmente precisati grazie alle minute disposizioni delle leggi relative. In sostanza, l'Amministrazione di polizia, sino da tempi remoti, conserva un diritto di esecuzione amministrativa generale, secondo il principio, che " dovunque un giudice di pace ha facoltà dalla legge di compiere qualche atto determinato e la persona che vi si dovrebbe prestare oppone un rifiuto, egli può farla tradurre in carcere ed ivi mantenerla sino a che essa si conformi al suo ordine ", (1). Grazie a questo principio, l'ufficio Amministrativo superiore raggiunge la considerazione e la solidità che gli consentono di poter essere esercitato come un ufficio personale. I vantaggi del giudice unico, l'impraticabilità della costituzione collegiale di un'Amministrazione di polizia di prima istanza sono state

(1) 2 HAWKINS, c. 16, § 2. — Venne dichiarata anche di recente in numerosi statuti, da ultimo nel *Summary Jurisdiction Act* del 1879, la facoltà generale di aggiungere a tutte le ordinanze di polizia ed a tutti gli *Orders* speciali sanzioni penali di ammenda sino a 5 Ls. o di carcere sino a due mesi. Grazie a queste disposizioni è possibile in generale condurre un'amministrazione col mezzo di funzionari onorari. Il *gentleman* inglese chiamato a far parte di una commissione di giudici di pace, coll'uso frequente delle leggi che deve applicare alle varie circostanze della vita, acquista subito la conoscenza dei doveri del suo ufficio e l'abitudine di pronunziare giudizi obbiettivi e non partigiani sopra gli interessi che vengono in conflitto e sopra le controversie giuridiche. Le consuetudini e le leggi si accordano nel mantenere il principio, che nessun giudice di pace può pronunziarsi sopra faccende che lo riguardano, anche dove si tratti di proprietari urbani o rurali o di direttori di fabbriche che abbiano pure un interesse soltanto mediato.

già per antica esperienza dimostrate. A rendere ancor più accessibile il giudice unico, giova sin da remoti tempi il principio della libera scelta, a piacere dei cittadini, la quale si fonda sull'altro principio, che i giudici di pace debbono tutti insieme far parte della Commissione. Chi invoca il giudice superiore ha la scelta fra tutti i giudici di pace, che sono di regola almeno 5, del piccolo distretto di polizia. Un prospetto ed insieme la possibilità di ritornare sui dibattimenti preliminari si ottiene con ciò, che tutte le *Convictions* e gli *Orders* si debbono mandare al segretario del distretto, nella sua qualità di cancelliere generale.

Accanto a questa competenza dei singoli giudici di pace esiste però la necessità di una risoluzione collegiale, la quale comprende tre diversi gradi di giurisdizione:

1) Un'azione collettiva di due giudici di pace è prescritta da molte antiche leggi per le questioni nelle quali si reputò opportuna la decisione di un collegio di giuristi (*quorum*). Quando nelle nuove leggi vengono designati due giudici di pace, si tratta in generale di cose che esigono una grande ponderazione e nelle quali sembra opportuno un reciproco controllo. Per queste *petty sessions* vale il principio, che in tutti gli Atti giuridici i due giudici di pace siedono insieme e debbono insieme discutere e deliberare in una essenziale *unitas actus*, mentre per gli affari di semplice amministrazione basta che uno controfirmi l'ordine dell'altro.

2) Nelle suddivisioni delle contee (*Hundreds, Divisions*) i giudici di pace formano Corti speciali, le quali vennero adottate nel secolo XVIII e foggiate nel secolo XIX per una condotta uniforme degli affari, abbracciano l'estensione media di 4 miglia quadrate, e vennero messe in armonia colle unioni distrettuali de' poveri (1). Queste Corti di distretto debbono tenersi periodicamente per quegli affari nei quali si stimarono ancora opportune le conoscenze locali dei vicini:

per la nomina dei *Parish Constables*, la nomina e il licenziamento dei *constables* retribuiti, degli *special constables* e per le istruzioni relative all'esercizio delle loro funzioni;

per la emissione di ordini relativi alle riparazioni stradali e per risolvere le controversie che sorgono fra gli ispettori delle strade ed i proprietari confinanti;

per la determinazione delle spese di testimoni e di avvocati dei processi penali, salva la revisione del Ministero delle Finanze;

per la concessione di licenze per vendite al minuto, teatri, bigliardi, locali per discussioni specialmente politiche, sale pubbliche di lettura e per l'esercizio del commercio della selvaggina;

per la promulgazione dei regolamenti di polizia d'importanza

(1) Vedi al § 31 in fine e § 32 in principio.

secondaria sulle ore nelle quali si possono tenere aperte le birrerie e le trattorie e per le altre disposizioni regolamentari relative ai teatri ed alle locande.

3) Le Corti trimestrali, come adunanze plenarie dei giudici di pace, si tengono ogni tre mesi e talora anche con maggior frequenza — sono insieme convocati il vice-sceriffo, i constabili, il grande ed il piccolo giurì; per l'Amministrazione degli affari principali del distretto, che vanno sotto il nome di affari delle contee, esse comprendono:

a) l'imposizione delle tasse nel distretto necessarie a far fronte alle spese per l'Amministrazione di polizia del medesimo;

b) le norme per i locali delle Corti di distretto e dell'Amministrazione di polizia e disposizioni relative alla loro costruzione o riparazione;

c) la nomina degli impiegati retribuiti del distretto, del capo constabile di polizia della contea, degli ufficiali del distretto per la divisione, dei constabili cui è affidata la direzione delle case di detenzione, degli ispettori e degli imprenditori dei ponti della contea;

d) le deliberazioni sui mutamenti territoriali nei sotto distretti dell'Amministrazione di polizia nonchè sui confini fra comuni (1);

e) l'amministrazione dei manicomi della contea, con facoltà di nominare le loro direzioni e gli impiegati;

f) l'amministrazione dei ponti della contea e delle strade artificiali, colla podestà di dirimere le controversie sopra l'ampliamento, lo spostamento e la chiusura di strade pubbliche;

g) l'emanazione dei regolamenti amministrativi e delle ordinanze di polizia per il distretto, in quanto parecchie leggi ne danno loro facoltà: per determinare il tempo della frega del salmone e degli altri pesci e per la concessione di licenze relative ai macelli ordinari o di carne di cavallo; per l'approvazione degli Statuti delle Casse di risparmio, delle società di mutuo soccorso, delle casse di pegno, delle società edificatrici cooperative; per l'esecuzione delle ordinanze contenute negli Atti locali relativamente ai mercati, ai porti, ai magazzini generali, alle gittate ecc.;

h) la concessione di licenze per manicomi privati, fabbriche di polvere e macelli.

III. In mancanza di autorità provinciali permanenti, noi troviamo ancora una volta le Corti trimestrali come istanza intermedia fra il distretto di polizia ed il Ministero dell'interno. Esse formano anche l'istanza ordinaria contro i decreti del giudice di pace e delle Corti del distretto, in quanto la legislazione, secondo l'importanza dei singoli Atti, ha determinato quando e con quali limitazioni sia concesso l'appello. Questa istanza d'appello riguarda principalmente:

1) Ricorsi contro gli *Orders* del giudice di pace nell'esecu-

(1) 9 Giorgio IV, c. 34; 6 e 7 Guglielmo IV, c. 12.

zione delle ordinanze relative alle taverne, alle trattorie ecc., ricorsi sopra le concessioni accordate o rifiutate per questi esercizi; *Orders* nell'Amministrazione dei manicomi.

2) Appello contro le multe inflitte a norma del sistema di contravvenzioni dell'Amministrazione di polizia. Gli appelli in questi casi sono regolati dalle leggi di polizia in stretto senso, e per quanto conformi alla natura dell'Amministrazione di polizia, vengono consentiti soltanto in alcuni casi ed in alcune questioni determinate.

3) Ricorsi dei *Parish Constables* e di altri funzionari comunali contro *Warrants* ed *Orders* dei giudici di pace od in quanto si tratti di esaminare la legalità e la forma delle ordinanze d'ufficio (1).

Queste norme relative all'appello accuratamente determinate tengono il luogo del diritto di vigilanza propriamente detto, che viene riservato nel diritto amministrativo del Continente alle autorità superiori. La disposizione per cui la decisione delle Corti trimestrali si deve ritenere come definitiva e l'esclusione del *certiorari* non ammettono l'azione di alcun controllo amministrativo, che rimane inutile ed impraticabile.

Questo aspetto "strettamente giurisdizionale", del sistema dell'Amministrazione della pace non poteva tornar sufficiente alle esigenze della società moderna neppure in materia di polizia di sicurezza e tanto meno di fronte alle crescenti esigenze che impongono allo Stato un'azione economica ed intellettuale. Già l'istituzione su vasta scala della polizia retribuita rendeva necessario un aumento di competenza dell'Amministrazione centrale. Le funzioni dello Stato vennero accresciute inoltre coll'assunzione delle spese della procedura penale e dell'Amministrazione carceraria. A queste si aggiunsero, per la protezione delle classi lavoratrici, le funzioni degli ispettori delle fabbriche e delle miniere e le altre istituzioni tutelari connesse le quali resero necessaria una direzione centrale. Così si venne a poco a poco formando il Ministero dell'interno, che nel secolo XIX assunse una posizione ognor più importante di cui ora dobbiamo occuparci (2).

(1) Più di cento leggi diverse regolano questi ricorsi, con determinazioni precise su ogni interessato o per certi interessati, capi di comune, funzionari od altri che abbiano questo diritto di appello; si aggiungono anche norme casistiche sulla procedura, le cui capricciose variazioni hanno costituito un sistema di appello comune secondo il *Baines Act* del 12 e 13 Vittoria, c. 41. — A tutto ciò si aggiunge una speciale ordinanza d'appello per le *convictions* del giudice di pace nei casi relativi alle imposte e per alcune altre materie somiglianti.

(2) [Per tutta questa materia si vedano le ultime riforme come sono esposte nell'opera del VAUTHIER, *Il governo locale dell'Inghilterra*, che segue a questa. Ivi sono narrate tutte le modificazioni recate sino alle leggi del 1894 all'ordinamento presente. — Cfr. anche DE FRANQUEVILLE, *Le système judiciaire de la Grande Bretagne*, Paris, 1898, vol. II, cap. XV e *La police*, pagg. 561-596].

II. L'Amministrazione centrale in relazione al mantenimento della pace.

§ 117.

B. II. Il Ministro dell'Interno.

* Principal Secretary for the Home Department .

Il Ministro dell'Interno ha il suo nome presente sin dal 1782; la sua azione principale sull'interno del paese data dal 1801.

Alla competenza originaria del *Secretary*, come consigliere del Gabinetto, si aggiunsero anzi tutto alcuni affari, i quali vennero designati come materie della " superiore Amministrazione territoriale ". In tale qualità si indirizzarono ad esso memorie, petizioni, ricorsi rivolti alla Corona, per i quali chiedeva innanzi tutto una risoluzione di Sua Maestà e dava poi la risposta al petente. Inoltre il Segretario per l'interno preparava la maggior parte dei documenti di Stato che debbono essere sottoposti alla firma di Sua Maestà e specialmente le nomine dei funzionari dello Stato e della Chiesa, i conferimenti di parie, i brevetti d'invenzione, le carte, concessioni, dispense che egli doveva anche controfirmare, eccettuato un piccolo numero, che sono di competenza del Ministero degli affari esteri, delle colonie e della tesoreria. Anche le Commissioni d'inchiesta nominate a quando a quando dalla Corona, sopra affari d'ordine interno, o per istituzioni o scopi amministrativi, emanano dal Ministro dell'interno e la corrispondenza con queste Commissioni ha luogo per suo mezzo; egli presenta pure al Parlamento le relazioni in materia d'amministrazione interna.

A questi affari generali va unito però un ufficio ministeriale di maggiore importanza. All'antica competenza del Segretario della Corona appartengono anzitutto: 1) un dipartimento generale dell'Amministrazione della pace negli angusti limiti dell'antica Amministrazione di polizia; 2) dalla connessione col mantenimento della pace per mezzo dell'azione penale è derivato un dipartimento di giustizia penale; 3) dalla nuova legislazione relativa alla polizia economica derivò un moderno dipartimento legislativo dell'interno, il quale venne trasferito in gran parte al *Local Government Board*.

I. Come ministro di polizia dell'antica Amministrazione della pace, l'*Home Secretary* è giudice di pace *ex officio* per tutto il regno e capo supremo in tutta l'estensione del medesimo. Nel corso dei secoli però la competenza territoriale dell'Amministrazione della pace è stata molto limitata dalla legislazione e divisa in una serie di azioni e di omissioni distinte, fra la competenza della giurisdizione del giudice

di pace, delle Corti dei giudici di pace e dei tribunali ordinari (1). Secondo la *Common Law*, rimangono perciò soltanto i seguenti affari formali:

1) Il diritto di nomina degli impiegati superiori di polizia. Tutte le " Commissioni di pace ", passano per le mani del Ministro dell'interno e perciò la nomina dei giudici di pace nelle contee e nelle città, compreso il giudice presidente, *Custodes Rotulorum*, il quale nelle contee, insieme al Lord luogotenente, ha il diritto di convocare le milizie. Dopo la moderna riforma dell'ufficio del giudice di pace, queste nomine non possono seguire altrimenti che secondo le proposte del Lord luogotenente. Il licenziamento di un giudice di pace ha pure luogo, di regola, dopo sentito l'*Home Secretary*, coll'assenso del Lord cancelliere; ma l'ufficio del giudice di pace, data la presente indipendenza di questi funzionari, si può dire ormai diventato di fatto un ufficio a vita (2).

2) La direzione suprema dell'Amministrazione della giustizia di pace, che era una volta affidata ad un segretario della Corona, si è a poco a poco modificata. Siccome gli uffici della Commissione di pace, in tutti i punti essenziali, sono stati determinati per legge, non possono essere mutati con ordinanze ministeriali. Imperciocchè, avendo le due separate amministrazioni, delle contee e delle città, in causa dell'ufficio onorario, una posizione assolutamente diversa da quella che hanno gli impiegati dipendenti di polizia, questa circostanza determinò un'attiva corrispondenza fra il Ministro dell'interno, i Lordi luogotenenti e le Amministrazioni di polizia urbane, alle quali il ministro trasmette in ogni tempo consigli ed aiuti, mentre per loro mezzo dirige anche in caso di necessità le truppe di polizia e le milizie. Secondo l'antico

(1) La legislazione inglese, nelle materie trattate nei paragrafi 105 a 115, è riescita a formulare gli atti e le trasgressioni di polizia ed a sancirli con pene di polizia inflitte dai giudici di pace, dalle Corti trimestrali e dai tribunali, senza alcuna ingerenza del Ministero. Appunto per ciò gli affari delle *Special Sessions* sono affatto indipendenti dall'amministrazione ministeriale, coi loro numerosi diritti di concedere licenze per vendite al minuto e per altri esercizi industriali; indipendenti del pari sono gli affari delle *Quarter Session*; soltanto nelle funzioni di vigilanza che esse esercitano sull'amministrazione delle prigioni e dei manicomî comincia una considerevole ingerenza dell'*Home Secretary*.

(2) Per la nomina dei giudici di pace vedi GNEIST, *La constitution com.*, vol. III, cap. III, sez. II e III [VAUTHIER, *Il governo locale*, capo II e DE FRANQUEVILLE, *Système judic.*, I, 161, 410, 405, ecc.].

La nomina segue su proposta del Lord Luogotenente, coll'assenso del Lord Cancelliere per l'aggiunta del gran sigillo. La partigianeria di alcune di queste nomine, che si manifestò sotto gli Stuardi e per qualche tempo anche dopo è a poco a poco cessata, imperciocchè non trovava pratica applicazione: trattandosi di uffici onorari permanenti per la natura dell'ufficio, si dovette badare principalmente alla capacità di coloro che venivano chiamati ad esercitare funzioni di tanta responsabilità e che potevano essere affidate soltanto a persone che avevano una elevata posizione sociale. La nomina seguiva perciò su proposta del Lord Luogotenente, previo accordo coi suoi colleghi e di regola come *matter of course*.

diritto dell'Amministrazione di pace, in caso di bisogno poteva esser riunito il *posse comitatus* sotto la direzione del *Vicecomes*. Siccome però questa specie di bandi, nelle nuove condizioni delle città e dello Stato, diventò poco pratica, vi sottentrò invece una facoltà di poter richiedere l'assistenza delle forze militari, sempre sotto la responsabilità dell'Amministrazione civile che fa la richiesta. Il Ministro dell'interno, in caso di tumulti e di gravi turbamenti della pubblica tranquillità, può emanare istruzioni agli ufficiali dei distretti che comandano le truppe, i quali le mettono in esecuzione d'accordo colle autorità superiori delle contee e delle singole località (1).

3) Questi diritti di vigilanza vennero però notevolmente ampliati coll'istituzione della polizia retribuita. L'Atto del 10 anno di Giorgio IV, c. 44, istituì una specie di "prefettura di polizia", per il distretto della Metropoli, affidandone la direzione a funzionari retribuiti, la cui nomina deve seguire sotto la direzione del Ministro dell'interno. Con altre leggi questo sistema è stato notevolmente esteso e reso da ultimo obbligatorio per tutto lo Stato colla legge del 19 e 20 Vittoria, c. 69. Da ciò deriva un potere regolamentare del Ministro dell'interno relativamente alle retribuzioni ed all'armamento della *Constabulary*, ed una facoltà di provvedervi col mezzo dei commissari governativi, i quali costituiscono una ispezione generale della *Constabulary* ed una Amministrazione di polizia per la Metropoli (2).

(1) La corrispondenza del Ministro dell'interno col Lord Luogotenente è richiesta dalla posizione onoraria, indipendente e vitalizia, dell'ufficio del giudice di pace. Questa corrispondenza si riferisce al periodico rinnovamento delle commissioni dei giudici di pace ed eventualmente all'esclusione di qualche giudice. In caso di straordinarie turbolenze, il Ministro dell'interno può ordinare *ex officio* l'arruolamento di *Special Constables*. Le nomine fatte dai singoli giudici di pace gli debbono del pari essere immediatamente notificate. Allo stesso modo segue la corrispondenza sulle requisizioni della forza pubblica, quando è possibile, fra il Lord Luogotenente ed i Ministri dell'interno e della Guerra. Le norme straordinarie per la sospensione dell'*Habeas-corpus act* sono emanate dal Ministero e dal Parlamento. Per i casi di perturbazioni tumultuarie dell'ordine pubblico, la requisizione della forza armata è diventata negli ultimi tempi abbastanza frequente. Un'esposizione dei casi nei quali si richiesero "*Military Aids to civil Power*", fra il 1846 e il 1855, si trova in una relazione presentata al Parlamento nel 1856 (*Parl. Pap.*, n. 126 ed altri successivi).

(2) Vedi § 118. — Le norme regolamentari hanno una grande importanza per la polizia retribuita. La legge attribuisce al Ministero la facoltà di emanare regolamenti speciali per la costituzione delle truppe, specie per gli stipendi, il vestiario e l'arredo, e per adattarle, su richiesta dei giudici di pace, alle speciali circostanze delle contee. Segue poi la facoltà di nominare ispettori per la visita e per la constatazione delle condizioni in cui si trovano le stazioni di polizia, le case di correzione e gli altri locali di polizia. Vi si connette il diritto del Ministro di determinare le tariffe per i Constabili non retribuiti che vengono poi definitivamente fissate dalle Corti trimestrali conforme all'atto 5 e 6 Vittoria, c. 101. All'amministrazione di polizia si connette una spesa di circa 10.000 Ls. all'anno per l'*Home Secret Service (Fondi segreti)*, i quali vengono concessi alla Tesoreria, con voto speciale del Parlamento, sul fondo consolidato.

II. Il Ministro dell'interno, si trovò a capo del dipartimento della giustizia penale a cagione del rapporto esistente fin da tempo antico tra il mantenimento della pace e la procedura penale. Quest'ultima, già nel diritto amministrativo normanno, venne considerata come un dovere del cittadino dal quale esci poi il giuri d'accusa. Sin dal tempo dei Tudor, coll'aiuto dell'ufficio del giudice di pace, la preparazione tecnica delle accuse col mezzo di un *prosecutor* venne elevata a dovere generale del cittadino in analogia a quello di prestar testimonianza. Siccome poi tutte le accuse penali seguono in nome della Corona, ne derivò una prerogativa di accordare grazie, delle quali diventò organo ordinario il Ministro dell'interno. Finalmente l'esecuzione penale, la quale in origine incombeva al *Vicecomes* normanno, venne più tardi attribuita alle Corti trimestrali dei giudici di pace come amministrazione ordinaria delle prigioni della contea e negli ultimi tempi fu trasferita all'immediata Amministrazione dello Stato. Come in ogni buona costituzione giudiziaria, questa Amministrazione conservò sui giudici ordinari una semplice autorità formale, che si limitò ai seguenti uffici:

1) Ad una facoltà di emanare disposizioni regolamentari per la imposizione delle tasse e per l'indennizzo delle spese criminali. Con una serie di leggi vennero messe a carico delle contee e delle analoghe amministrazioni urbane le spese di giustizia penale. Sin dal 1846 però lo Stato assunse il pagamento di tutte queste spese sopra un fondo speciale concesso dal Parlamento. Coll'Atto 14 e 15 Vittoria, c. 55 il Ministro dell'interno venne autorizzato ad emanare regolamenti aventi forza di leggi sopra la ripartizione ed il pagamento delle spese di giustizia penale, sulle spese ed indennità del *prosecutor*, degli avvocati e dei testimoni. I decreti che determinano queste spese emanano però sempre dai giudici di pace, ai quali è affidata l'istruzione processuale, sotto la revisione della *Law Clerk* del Ministero delle finanze (1).

2) La prerogativa regia del diritto di grazia, nonchè di commutare o differire le pene viene esercitata col mezzo dell'*Home Secretary*, a richiesta del giudice, in seguito a ricorso di privati o dietro investigazioni ufficiali del ministro medesimo. Per la redazione del *Pardon* non è più necessario il gran sigillo, come esigeva la *Common*

(1) Per cercar di alleggerire alquanto il soverchio peso delle imposte delle contee, l'amministrazione di sir Roberto Peel cominciò nell'agosto del 1835 ad assumere una metà delle spese di procedura penale; sin dal 1846 anche l'altra metà venne attribuita alla cassa del distretto. Di conseguenza le Corti trimestrali hanno avuto l'incarico di determinare le spese relative con regolamenti speciali, in conformità dell'atto 7 Giorgio IV, c. 64. Il Ministro dell'Interno emana i regolamenti relativi alle spese di giustizia penale. I giudici di pace istruttori debbono fornire i certificati che vengono poi sottoposti al controllo di un *Law Clerk* del Ministero delle Finanze: rimane sempre però al giudice di pace il diritto di ridurre le spese.

Law, e quindi la partecipazione del Lord cancelliere all'atto di grazia non è più richiesta dopo l'Atto del 6 Giorgio IV, c. 25 (1).

3) Dovendo provvedere all'esecuzione penale, il Ministro dell'interno è il capo delle prigioni dello Stato, il cui personale amministrativo dipende tutto dai suoi ordini. Sopra le prigioni delle contee aveva dapprima un diritto d'ispezione; col *Prisons Act* del 1877 passarono anche queste all'immediata dipendenza dell'Amministrazione dello Stato. Conforme ai trattati interzionali, il Ministro dirige in fine le estradizioni dei malfattori che vengono richiesti da potenze estere (2).

Il Ministro dell'interno può essere per conseguenza considerato come un secondo ministro di giustizia per gli affari penali, mentre il Lord cancelliere è piuttosto un ministro di giustizia nel senso propriamente detto per gli affari civili. L'impossibilità di aggiungere nuovi affari alle numerose attribuzioni del Lord cancelliere e la mobilità amministrativa dell'*Home Department* determinarono in principal modo l'attribuzione di queste nuove funzioni dell'Amministrazione della giustizia a questo dipartimento, come l'Amministrazione di quanto rimane delle antiche prigioni per debiti (*Queen's Prisons*), la nomina dei membri delle nuove Corti di distretto ed un diritto di vigilanza sopra la Commissione generale per l'affrancamento delle decime e per lo scioglimento dei demanii comuni (3).

III. Il nuovo sviluppo di un sistema di polizia sanitaria ed economica ha dato una notevole estensione amministrativa ai poteri del Ministro dell'interno in parecchie direzioni:

1) In seguito alla legge sulle fabbriche, egli esercita la sua vigilanza su queste, sulle miniere e sulle cave, col mezzo di speciali ispettori.

2) Egli ha un diritto di vigilanza sui manicomi, che viene esercitato nello stesso modo come l'Amministrazione e l'ispezione dei carcerati, sebbene venga per consuetudine considerato come connesso al dipartimento del Lord cancelliere.

3) Il Ministro ha pure la vigilanza sui nuovi registri di stato civile per le nascite, per le morti e per i matrimoni, che in tempi più recenti sono stati trasferiti al *Local Government Board*.

4) Il nuovo ordinamento dell'Amministrazione dei poveri, nonchè di tutta la polizia sanitaria e delle pubbliche costruzioni ha determinata la formazione dei nuovi *Parliamentary Boards* e condusse

(1) I principi del diritto di grazia secondo la *common law* sono esposti in CHITTY, *Law of Prerogative*, pagg. 88-108: vedi anche BLACKSTONE, IV, 337, 376, 388. — Il diritto sovrano di grazia è riconosciuto anche nella legge del 27 Enrico VIII, c. 24, § 1. Questo diritto viene spesso delegato con atto del Parlamento ai Governatori delle colonie.

(2) Vedi sotto, al § 129, l'ordinamento presente dell'amministrazione carceraria.

(3) Anche la corrispondenza fra il Ministero e le autorità giudiziarie nella Scozia, ed in Irlanda venne attribuita al Ministro dell'Interno perchè non apparteneva alle consuete attribuzioni del Cancelliere.

finalmente all'istituzione di un *Local Government Board* centrale, come un nuovo dipartimento ministeriale (§ 130). In questa nuova formazione più ampia rimane al Ministro dell'interno soltanto una parte in quanto egli è *ex officio* membro di questo *Board*.

L'Amministrazione ministeriale che presiede a tutti questi diversi affari oltre al Ministro-segretario di Stato a 5000 Ls., comprende due Segretari di Stato, come capi dell'Amministrazione medesima ed alcuni impiegati speciali. Il suo aspetto singolarmente semplice si spiega colla considerazione del carattere formale di parecchi affari e per il fatto che parecchi poteri regolamentari hanno una positiva importanza, ma non abbracciano un giro di affari molto grande. Per la posizione personale del Ministro ha una grande importanza il diritto di nomina, il quale, in conformità alla sua sfera di azione che abbiamo esposta, si estende: ad un diritto di proporre gli ordini civili, di nominare gli impiegati del suo Ministero, di nominare gli ispettori generali della *Constabulary*; i giudici ed i funzionari dell'Amministrazione di polizia della Metropoli, gli impiegati superiori di polizia della Metropoli, gli ispettori generali e i direttori principali delle carceri dello Stato, gli ispettori delle fabbriche e delle miniere. A questo si aggiunge, a cagione delle sue speciali funzioni di giustizia penale: la nomina dei giudici retribuiti della polizia, dei nuovi giudici delle contee, dei giudici retribuiti delle Corti trimestrali della contea di Middlesex, dei *Recorders*, per le Corti trimestrali urbane, dell'archivista e del castellano della Torre di Londra, del cavaliere militare di Windsor ed inoltre di un gran numero di impiegati per la Scozia, per l'isola di Man e per le isole del Canale (1).

(1) Il bilancio dei servizi civili pel 1880-81, Cl. II, n. 4, *P. P.*, vol. XLV, pagg. 76-83, comprende il *Principal Secretary* a 5.000 Ls., il *Permanent Under Secretary* a 2.000 Ls., il *Parliamentary Secretary* a 1.500 Ls., l'*Under Secretary and Legal Assistant* a 1.200 Ls., 6 *Principal and Senior Clerks* a 700—1.200 Ls., come direttori delle nuove 6 sezioni; in tutto 75 persone, con una spesa di 27.944 Ls. per il personale. Nel bilancio si comprendono ancora: un *Clerk of Accounts* a 500 Ls., un *Examiner of Police Claims* a 550 Ls., un *Clerk for Statistical Returns* a 500 Ls., un *Superintendent of Registry* a 500 Ls. Fra gli impiegati inferiori troviamo anche 5 *Queens Messengers* a 150 Ls. Un quadro della ripartizione degli affari secondo i vari gruppi della corrispondenza col Lord luogotenente e colle autorità corrispondenti nella Scozia ed in Irlanda, cogli ispettori delle prigioni e delle fabbriche, colle altre autorità corrispondenti ecc. si trova nel *Rep. on Misc. Expend.*, 1848; I, 214, 215. È importante la statistica giudiziaria, pubblicata tutti gli anni dagli uffici del Ministero. Essa conteneva una volta soltanto la statistica penale, ma negli ultimi tempi vi si aggiunse anche una completa statistica giudiziaria, che comprende nella prima parte le voci *Police, Criminal Proceedings, Prisons*; nella seconda *Common Law, Equity, Civil and Canon Law*.

[L'ordinamento dell'*Home office* secondo le nuove leggi si rispecchia esattamente nel bilancio del 1892-98. Classe II, voto 4. Gli uffici nei quali è diviso sono i seguenti:

1. *Home Office*; stipendi 29.014; viaggi 130 Ls., indagini speciali 1.000 Ls., certificati per spazzacamini ed altre spese 467 Ls. — L'ufficio comprende un

§ 118.

B. II. a. Ispezione generale della " Constabulary ",
e prefettura di polizia della Metropoli.

La trasformazione della polizia in una *Constabulary* retribuita ha avuto il suo punto di partenza dalla Metropoli e di là si estese alle contee ed alle città, con un'Amministrazione di polizia propriamente detta sotto una ispezione generale la quale forma ora il più importante dipartimento dell'*Home Office*.

I. Si è istituita innanzi tutto la *Metropolitan Police* per i bisogni crescenti, da tutti riconosciuti, di una grande città mondiale, dove la mancanza di sicurezza delle persone e delle proprietà nel primo quarto del nostro secolo era diventata veramente proverbiale. In nessun altro luogo il sistema degli antichi *parish constables* poteva riuscire meno adatto che in questa sovrapposizione di parrocchie distinte, le quali, al di fuori della *city* di Londra, appartenevano a 5 diverse contee e provvedevano in modi diversi alle rispettive finanze, mentre la loro connessione territoriale e morale, che ne formava una grande città, rendeva necessarie anche uniformi istituzioni ed amministrazioni. Una riforma radicale venne compiuta nel 1829, in un punto nel quale era diventata indispensabile. Colla legge del 1829 (10 Giorgio IV, c. 44) la Capitale venne costituita in un unico distretto di polizia di un raggio di 7 miglia inglesi intorno a Charing Cross. Questo distretto di polizia venne più tardi esteso a tutte le

segretario di Stato a 5.000 Ls., un sottosegretario di Stato permanente a 2.000 Ls., un id. parlamentare a 1.500, un id. legale a 1.500; 8 *Pr. Clerks* a 1.000 Ls., 3 *senior Clerks* a 800 Ls., 7 *Junior Clerks* a 600 e 8 altri impiegati. Inoltre: 4 contabili, 8 funzionari per la statistica, 2 per le miniere, 15 copisti e archivisti, 44 impiegati inferiori per i diversi uffici, e in tutto 88.

2. *Ispezione delle Fabbriche e Manifatture*: stipendi 23.299; viaggi 5.600, altre spese 2.050 Ls. — Con un capo ispettore a 1.200 Ls., 4 ispettori principali a 700, e 54 ispettori di 1^a, 2^a e 3^a classe a 500, 400 e 800 Ls.; in tutto 59 funzionari.

3. *Ispezione delle sostanze esplosive*: stipendi 2.500 Ls., altre spese 1.505 Ls. — Con un ispettore capo a 1.000 Ls. e due ispettori a 800 e 700 Ls.

4. *Ispezione delle miniere*: stipendi 18.782; viaggi 8.600, altre spese 1.270 Ls. — Con 14 ispettori a 800 Ls., e 22 vice-ispettori a 400 Ls.

5. *Ufficio per l'esame dei direttori e vice direttori delle miniere di carbon fossile*: stipendi ed altre spese 1.805 Ls. — Con funzionari tolti da altre amministrazioni ed uffici per questi incarichi speciali.

6. *Ispezione dei cimiteri*: con una spesa di 950 Ls., di cui 650 per un ispettore.

7. *Ispezione per la vigilanza contro i maltrattamenti degli animali*: con un ispettore a 315 Ls., ed un vice-ispettore a 157 Ls.

8. *Ispezione sulle bevande alcoliche*: collo stesso ispettore che vigila i cimiteri, con un indennità di 45 Ls.].

parrocchie, delle quali solo una parte si venne anche allora a trovare nel raggio di 12 miglia inglesi della grande città che comprende oggi (1881) più di quattro milioni e mezzo di abitanti (1). L'antico corpo di polizia venne per questa legge a cessare ed al suo posto fu istituito un nuovo corpo di polizia, ordinato quasi militarmente. In pari tempo si separarono gli affari della polizia amministrativa da quelli della polizia giudiziaria. I tre punti fondamentali del nuovo sistema sono i seguenti (2):

1) La formazione di una prefettura di polizia amministrativa. Nell'ufficio del giudice di pace erano riunite in modo indivisibile funzioni giudiziarie e funzioni amministrative. Ma dopochè vennero create nella Capitale autorità superiori interamente indipendenti dalle comunali, si rese necessaria, come sul Continente, anche in Inghilterra, la separazione fra la Giustizia e l'Amministrazione. L'ufficio del giudice di pace venne a ripartirsi in un ufficio di polizia giudiziaria ed in una prefettura di polizia, nella quale si trovano soltanto autorità esclusivamente esecutive, la vera e propria polizia preventiva che noi

(1) [Per le ultime riforme e per le condizioni giuridiche, economiche e statistiche di Londra nel 1894 si veda l'opera del VAUTHIER].

(2) Sull'antica amministrazione di polizia della Metropoli vedi GNEIST, *Const. com.*, parte II, cap. V, § II, vol. IV, pagg. 197-214. Sopra le antiche condizioni di essa si trovano notizie anche nel *Report on the State of the Nightly Watch and Police of the Metropolis*, 1812-22. Seguono poi un *Report on Cause of Increase of Crime, and on Establishment of Metropolitan Police*, 1828; *Report on the State of the Police in the Metropolis, and the Crime therein*, 1834; *Due Reports of Committee on the Provisions of the Metropolis Police Office Act*, 1837-38 ecc. — Il distretto di polizia della Metropoli comprende l'intera contea di Middlesex ed alcune parti delle contee di Surrey, Kent, Essex ed Hertford. Secondo il rapporto generale sul censimento del 1861, la Metropoli si estende sopra 489.700 acri pari a 687 miglia quadrate inglesi con una popolazione che ammontava allora a 3.110.654 abitanti. Negli atti parlamentari annuali si trovano speciali relazioni sulle condizioni delle persone, sulle spese delle singole autorità amministrative nonchè istruzioni sui divieti di adunanze popolari nei parchi pubblici ed altre somiglianti.

[Per le numerose leggi sul *Metropolitan Police District* si veda l'Indice degli Statuti, pagg. 1109-1114, ~~che~~ dall'atto del 1829, 10 Gior. IV, c. 44 viene sino al *Summary Jurisdiction Act* del 1879, 42 e 43 Vitt., c. 49, sez. 20, 54. — Per l'ordinamento presente, vedi VAUTHIER, op. cit., CHITTY, *Statutes*, vol. IV, voce *Police (Metropolitan)*.

[Tra i numerosi atti e documenti parlamentari sulla polizia metropolitana segnalò negli ultimi anni i seguenti: *Sessional Reports* del Comitato d'inchiesta sulla polizia ed i regolamenti sanitari, 1890, *Parl. Pap.*, XVII, 7; 1891, XIII-841; 1892, XIV, 381; Relazione dei Commissari per la polizia della metropoli pel 1889, *Parl. Pap.* 1890-91, XLII, 307; pel 1890, *ivi*, XLII, 355; pel 1891, *id.* XLI, 1: Resoconti delle entrate e delle spese per la polizia metropolitana nell'anno terminato al 31 marzo 1890, *Parl. Pap.* LIX, 585; *id.* pel 1891, *id.* LXIV, 696; *id.* pel 1892, *id.* LXV, 335; Relazione dei rappresentanti di S. M. in Francia, Germania, Italia, Spagna, Stati Uniti, sull'ordinamento ed il controllo della polizia nelle capitali di questi Stati, *Parl. Pap.* LXXIX, pag. 309; Relazione sui luoghi dove furono tenuti comizii all'aria aperta e nei quali la Polizia ebbe occasione di intervenire. *Id.* LXV, 355 ecc. ecc.].

conosciamo sotto questo nome. Nella legge vennero perciò distinte due speciali commissioni; più tardi si aggiunse un primo *Commissioner*, con due sottocommissari per effetto della legge 19 Vittoria, c. 20. — Ogni commissario deve prestare il giuramento medesimo richiesto al giudice di pace coll'aggiunta " che eserciterà i poteri e adempirà ai doveri di giudice di pace conforme all'atto 10 Giorgio IV .". — La legge lo esclude però da tutti gli affari delle Corti trimestrali, del pari che dalle funzioni giudiziarie dei singoli giudici di pace e limita la sua azione a tutto ciò che si riferisce al mantenimento della pace, alla prevenzione dei reati, alla scoperta ed all'arresto dei contravventori ed all'applicazione delle leggi esistenti, coi seguenti uffici specialmente determinati nelle leggi:

a) Direzione ed Amministrazione economica della *Constabulary* e dei suoi ispettori; per i Constabili ha un diritto di nomina, per i funzionari inferiori ha un diritto di proposta. Il *Commissioner* è anche l'ispettore da cui dipendono le case e le stazioni di detenzione;

b) Emanazione dei regolamenti per la rimozione degli impedimenti sulle strade pubbliche e per il buon andamento dei mercati, colla facoltà di poter anche sopprimere i mercati che non hanno debitamente chiesta la licenza;

c) In luogo del soppresso *Registrar of Hackney-Carriages*, hanno facoltà di determinare i siti dove debbono tenersi i carri e di emanare le licenze per i cocchieri ed i conduttori nei luoghi pubblici;

d) Egli ha pure la direzione del controllo di polizia sulle locande secondo il *Common Lodging House Act*;

e) Egli può autorizzare la chiusura di teatri, case di giuoco ed altri somiglianti luoghi che non abbiano la debita licenza (1).

2) La polizia retribuita ha i diritti e i doveri degli antichi *Petty Constables*; essa veste uniforme per metà borghese, e le è vietato di usare nomi militari e di imitare altrimenti l'esercito permanente. Nelle vicinanze dei palazzi reali si trovano alcuni *Constables* speciali. Ad ogni Corte di polizia viene assegnato il necessario numero di funzionari per il compimento di tutti gli uffici e per l'esecuzione di tutti

(1) Ai commissari sono attribuiti limitati poteri regolamentari, quali si sogliono attribuire anche ai Consigli comunali, ma nessuna vera e propria giurisdizione od interpretazione del diritto di polizia. Per il bilancio di polizia metropolitana vedi le leggi del 1856, del 1867, del 1868, del 1875, e del 1879 (19 e 20 Vittoria, c. 2; 30 e 31 Vittoria, c. 39; 31 e 32 Vittoria, c. 67, § 2; 38 e 39 Vittoria, c. 48, § 2; 42 e 43 Vittoria, c. 67). — Per i bilanci, vedi *Civil Services*, cl. III, vot. 14; la spesa è limitata ad un *Commissioner* a 1.500 Ls., due *Assistant Commissioners* a 800 Ls., ad un *Receiver*, tesoriere a 1.200 Ls.; spesa totale pagata sulla cassa dello Stato Ls. 427.405.

[Nel bilancio del 1892-93 al vol. 7 delle cl. III troviamo gli stessi funzionari, coi medesimi stipendi. Gli stipendi ammontano a 4.300 Ls., le spese per gli ufficiali a mezza paga a 48.000, per gli ispettori a 3.886 Ls. — I tre *Inspectors of Constabulary* hanno ciascuno 750 Ls.].

gli ordini giudiziari. L'autorità superiore esecutiva è affidata ad un *Inspecting Superintendent*, ai cui ordini sono varii ispettori superiori, sergenti e semplici *Constables*, in numero di circa 10.000 uomini, non compresa la polizia speciale della *City*. Il direttore di essa viene nominato dall'Amministrazione municipale e confermato dal Ministro. La sottomissione delle guardie di polizia al potere amministrativo è determinata per guisa che la loro nomina e direzione (*Direction*) dipendono dal Ministero dell'interno, il quale ha facoltà di emanare i relativi regolamenti; che essi debbono obbedire a tutti gli ordini conformi alle leggi dei *Commissioners* come " giudici di pace, secondo la nuova legge del 4 Giorgio IV „; inoltre i commissari, nella loro qualità di *Justices*, possono sospendere e licenziare tutti i constabili che reputano " insufficienti o negligenti nel loro ufficio od anche assolutamente disadatti „. Il bilancio della spesa relativa a questa Amministrazione e le indennità sono determinate dal Ministro dell'interno, il quale può dare gratificazioni per servizi straordinari. La giurisdizione penale sommaria per le trasgressioni dei constabili è affidata ai giudici di polizia, con facoltà di infliggere ammende sino a 10 Ls. o carcere sino ad un mese per negligenze o per trascuranza dei doveri d'ufficio (1). — Rispetto al pubblico, la posizione e la responsabilità dei constabili sono le medesime degli antichi *Constables* comunali, con alcune modificazioni richieste dal servizio delle grandi città. È vietato alle guardie ed ai loro ufficiali, del pari che a tutti gli impiegati della prefettura di polizia di prendere qualsiasi parte alle elezioni parlamentari con consigli od eccitamenti, sotto pena d'una multa di 100 Ls., in seguito ad azione popolare presso qualsiasi tribunale del Regno.

3) L'istanza di controllo dei giudici di pace per questa Amministrazione di polizia è formata dai giudici di polizia della Metropoli. Già sin dal 1792 vennero istituiti per le funzioni di polizia giudiziaria nella Metropoli speciali giudici di polizia, *Stipendiary Magistrates*, i quali furono poi riordinati colla legge 2 e 3 Vittoria, c. 71. Essi esercitano tutte le funzioni di giudici di pace come giudici inquirenti e di polizia, ed hanno sommaria giurisdizione sopra le guardie di polizia. Il numero degli uffici giudiziari di polizia, i loro distretti ed i locali delle Corti sono regolati col mezzo di *Orders in Council*; la loro azione amministrativa con regolamenti dell'*Home Secretary*,

(1) Le resistenze contro i constabili retribuiti si puniscono con una multa più leggera, sino a 5 Ls.; o col carcere sino ad un mese. D'altra parte, sono stati molto estesi i diritti di visita sulle navi, il diritto di procedere contro persone sconosciute, contro i vagabondi e contro i veicoli sospetti. Nei casi meno importanti, contro la regola ordinaria, il constabile può accettare una cauzione e liberare il detenuto. Il diritto di nomina appartiene legalmente soltanto al Ministro dell'Interno; tutti i posti superiori sono però occupati con avanzamenti dei funzionari inferiori; la scelta dei constabili è attribuita alla prefettura di polizia.

secondo i quali essi debbono anche tenere Corti trimestrali sotto la presidenza del loro *Chief Magistrate*, per scambiarsi reciprocamente le loro osservazioni. Il *Metropolitan District* venne per questo effetto ripartito in circoscrizioni di polizia (*Police Courts*) affidate a 23 giudici. Nella maggior parte delle Corti troviamo questi giudici i quali si cambiano secondo i giorni della settimana per compiere in pubblica seduta l'istruzione preliminare, sino all'ordinanza di rinvio al giudizio per giurati, per pronunziare sulle contravvenzioni di polizia nonchè sopra gli eccessi di potere dei funzionari di polizia o rinviare le contravvenzioni loro denunciate ai tribunali. Possono esser nominati a questi uffici giudiziari gli avvocati, che hanno un esercizio di 7 anni: la nomina è a vita e la retribuzione di 1200 Ls., uguale a quella dei giudici, è stanziata sul fondo consolidato. Coll'assenso del Ministro dell'interno, questi magistrati possono in caso di necessità nominare anche un sostituto. I tesorieri, i cancellieri e gli impiegati secondari degli uffici di polizia giudiziaria sono nominati dal ministro (1).

II. Una ispezione generale della *Constabulary* retribuita nel Regno Unito fu istituita in seguito all'applicazione generale del sistema della polizia retribuita nelle contee e nelle città, considerevolmente rafforzata dal sistema introdotto coll'atto 3 e 4 Guglielmo IV, c. 89, con sovvenzioni dello Stato, le quali potevano ammontare sino ad $\frac{1}{4}$ della spesa. La legge sulle città del 1835 diede facoltà ai consigli comunali di istituire uno speciale servizio di polizia retribuita. Secondo le leggi del 1833 e del 1842 (3 e 4 Guglielmo IV, c. 90, 5 e 6 Vittoria, c. 109), questo stesso sistema venne introdotto facoltativamente anche nelle singole parrocchie o unioni di parrocchie. Colle leggi del 1838 e del 1839 (2 e 3 Vittoria, c. 93, 3 e 4 Vittoria, c. 88) le Corti trimestrali ebbero facoltà di istituire una polizia generale per tutte le contee e per i singoli distretti delle medesime; venne pure attribuita al Ministro dell'interno la facoltà di emanare regolamenti obbligatori per l'Amministrazione (*Government*) e specialmente per le retribuzioni, per il vestiario e per l'arredamento dei constabili (2).

(1) Con queste nuove disposizioni si connette anche un ordinamento di polizia che ha una speciale fisionomia nelle grandi città. Dove nella legge sui giudici di pace si richiede il concorso di due *Justices*, basta in questa *Jurisdiction* l'azione di un giudice di polizia. Ai giudici di polizia venne pure accordato il diritto di attenuare le pene per tutte le condanne di polizia senza determinare un minimo. Il diritto d'appello alle Corti trimestrali ha luogo quando la pena sia superiore a 8 Ls. e ad un mese di carcere.

(2) Le truppe di polizia debbono esser sottoposte alla direzione di uno o di due ispettori distrettuali, nominati dai giudici di pace nelle Corti trimestrali coll'approvazione del Ministro dell'Interno. I constabili sono nominati su proposta degli ispettori di polizia dai giudici di pace nelle piccole Corti di distretto; in ciascun piccolo distretto di polizia (*Division*) viene preposto agli altri constabili un *Superintendent*. Le Corti trimestrali inviano al Ministro relazioni sopra il numero dei constabili che esse credono necessari e sulle spese che reputano sufficienti. I regolamenti obbligatori per l'amministrazione delle truppe di polizia e special-

Dopochè, in seguito a queste leggi, il nuovo ordinamento fu introdotto in un gran numero di contee, venne reso obbligatorio dovunque colla legge del 1856 (19 e 20 Vittoria, c. 69), la quale ordinò alle Corti trimestrali di introdurre il nuovo sistema nella prima seduta che avrebbero tenuto nel dicembre 1856. Nel § 15 della legge è data facoltà alla Regina di nominare con *warrant*, *durante bene placito*, tre ispettori " per le visite e per le inchieste sulle condizioni e l'azione della polizia ", in ciascuna contea o città che ha un servizio suo proprio per ricercare se le disposizioni delle leggi relative siano debitamente applicate, nonchè le condizioni in cui si trovano le stazioni di polizia, le case di detenzione e gli altri locali di sicurezza pubblica. Ciascun ispettore deve inviare ogni anno analoga relazione al Ministro dell'interno per esser presentata al Parlamento. Su certificato di questo Ministro " che in una città od in una contea è istituita una sufficiente forza di polizia ", il Ministro delle finanze contribuisce, sul fondo messo a sua disposizione del Parlamento, con $\frac{1}{4}$ della spesa per stipendi e vestiario.

In conformità alla legge, lo Stato si divide ora in tre circoli di polizia: il distretto orientale e centrale, il distretto settentrionale ed il meridionale, ciascuno agli ordini di un generale o di un ufficiale di Stato Maggiore in qualità di ispettore (brigadiere) (1). Inoltre la *Metropolitan Police* forma un altro distretto speciale. La truppa, in seguito alla piena esecuzione del sistema seguito nel 1860, si compone di: 56 *Chief Constables* delle singole contee e dei 3 *Ridings* della contea *York*, di 107 *Head Constables*, che fungono da ispettori di polizia per le

mente per gli stipendi, il vestiario e l'arredo vengono emanati dal Ministro dell'Interno. Questo, su richiesta del giudice di pace, per legittimi motivi, può anche emendarli ed adattarli alle speciali condizioni della contea; questi regolamenti debbono anche esser presentati al Parlamento. Un'influenza decisiva sull'applicazione di questo sistema in tutto lo Stato ha avuto il rapporto della Commissione d'inchiesta sullo stabilimento di un uniforme sistema di polizia del 1839 (*Report of Commissioners on establishing an uniform system of Police*, ecc.). In seguito all'applicazione di questo sistema, al 29 settembre 1860 vi erano in Inghilterra e nel principato di Galles 20.760 guardie di polizia, delle quali circa $\frac{1}{3}$ nelle contee, $\frac{1}{3}$ nelle città di provincia ed $\frac{1}{3}$ nella Metropoli. La spesa totale per questo titolo ammontava a 1.531.111 Ls., 5 sc. e 7 den., di cui 327.493 Ls., 13 sc. e 9 den. erano pagati dalla cassa dello Stato.

[V. VAUGHAN, op. cit. — Nel 1891 la polizia dell'Inghilterra e del Galles aveva un effettivo totale di 89.678 uomini, di cui 12.425 nelle contee, coi borghi in esse compresi; 11.287 nei 124 borghi che hanno una polizia distinta da quella delle contee; 15.092 nella metropoli e 889 nella *city*. Vi sono compresi 789 constabili pagati da Compagnie o da privati. — La polizia di Dublino costa 150.396 Ls. e comprende 75 funzionari ed una forza di 1.250 uomini. La *Constabulary of Ireland* costa 1.382.655 Ls. e comprende 39 funzionari e 12.449 uomini].

(1) Il bilancio degli ispettori *of Constabulary Civil Services*, cl. III, voto 15, si limita a 3 ispettori a 750—850 Ls., e un ispettore per la Scozia: il concorso totale dello Stato ammonta a 898.484 Ls. — La parte principale della spesa è stanziata nel bilancio per l'amministrazione locale e viene approvata con voti distinti.

città con speciali statuti (150-650 Ls.). Seguono come ufficiali subalterni: 498 *Superintendents*, con sei classi di stipendi; 705 ispettori con sei classi di stipendi, da 60 a 175 Ls. La truppa si divide in Sergenti, con quattro classi di stipendi da 21 a 26 sc. la settimana, e Constabili, con 7 classi di stipendi, da 16 a 24 sc. la settimana. Si aggiungono ancora gli *Additional constables* e i *Detective Officers* per la polizia criminale. Si hanno così tre gruppi di funzionarii di polizia pressochè uguali di importanza: i *Constables* delle contee, quelli delle città secondo la legge sul loro ordinamento, ed i *Constables* della polizia metropolitana. Ciascuno dei tre brigadiere deve presentare una relazione annuale sulle condizioni delle sue truppe. Egli deve in ispecial modo riferire intorno alle condizioni delle città che non hanno ancora compiuto il riordinamento del loro servizio di polizia, sulle stazioni di polizia, sull'azione delle truppe nelle contee e nelle città, e sulle piccole esercitazioni militari che hanno luogo specialmente nelle contee, dove anche i *Chief Constables* sono in gran parte ufficiali a mezza paga.

Con questo sistema uniforme, il personale subalterno di polizia ha avuto un indirizzo vigoroso e quasi militare. L'antico ordinamento della polizia, diventato assolutamente insufficiente per le grandi città e per i distretti manifatturieri, non è stato soppresso soltanto là dove aveva manifestata questa insufficienza, ma in tutte le parrocchie dello Stato, sostituendovi un sistema di gendarmeria. Sino ad ora poche osservazioni si sono potute fare su questa istituzione a cagione della sua saggia direzione: ha però contribuito in modo singolare a distruggere i piccoli uffici comunali e ad accrescere l'influenza delle classi medie inglesi sulle amministrazioni locali.

Le notizie principali sulle condizioni presenti della polizia si trovano nelle statistiche giudiziarie (1). Il personale, al 29 settembre 1879, consisteva di 4 *Commissioners*, 56 *Chief Constables of Counties*, 165 *Head Constables of Boroughs*, 521 *Superintendents*, 1299 *Inspectors*, 2983 *Serjeants*, 25.199 *Constables*, 386 *Additional Constables*, 502 *Detective Officers*, in tutto 31.047 individui. Secondo la divisione locale si avevano 10.662 constabili delle contee, 8852 constabili dei borghi, 10.705 uomini della polizia metropolitana, 828 constabili della città di Londra.

[Nel 1890-91 si avevano 6 *Commissioners* e *Assistant com.*, 4 *Chief*, ed *Assistant ch. Constables* della polizia metropolitana; 57 id. delle contee, 127 capi constabili dei borghi, 542 sovrintendenti, 1599 ispettori, 4317 sergenti, 31.804 constabili, 428 constabili aggiunti con uffici speciali, 719 *Detectives*, in tutto 39.673. Questa forza era così divisa:

(1) *Judicial Statistics*, parte I, sez. I, "Police", *Parl. Pap.*, 1880, vol. LXXVIII. [Id. 1892, vol. LXXXIX].

[Constabili dei borghi, secondo il *Munic. Corp. Act* del 1882 ed
altri speciali atti locali 11.287 uno ogni 757 ab.
 Constabili di Contea, secondo le
leggi del 1839 e del 1840 12.425 „ 1192 „
 Polizia metropolitana (1) 15.072 „ 420 „
 Constabili per la *City* di Londra 889 „ 42 „]

[Gli ultimi documenti si riferiscono al numero ed alla classificazione dei reati ed all'applicazione delle pene. Le appendici della relazione generale sulla polizia contengono le tabelle speciali sulle condizioni della polizia in ciascuna città e contea, e le tabelle speciali sui singoli reati. Una seconda statistica del servizio di polizia ancora più concisa viene tutti gli anni presentata nei documenti parlamentari sotto il titolo " *Miscellaneous Statistics* ", parte V. — Una terza relazione formano i tre rapporti degli ispettori generali di polizia (2). I documenti parlamentari recano anche parecchie altre notizie intorno a questo argomento, che si trovano alla voce " *Police* "].

Il bilancio finanziario del servizio di polizia si trova nelle statistiche giudiziarie (3). Le spese per il 1880 sono le seguenti: stipendi 2.361.987 Ls.; gratificazioni ed altre spese 71.363 Ls.; uniformi e arredamento 177,353 Ls.; pensioni e gratificazioni speciali 119.257 Ls.; cavalli, bardature e foraggi 49.466 Ls.; stazioni di polizia e spese d'ufficio 233.804 Ls.; spese varie 41.441 Ls.; spesa totale 3.058.671 Ls.

[Nel 1890-91 la spesa fu la seguente:

Stipendi	3.184.552
Assegni e spese connesse	104.908
Vestiario ed armamento	206.278
Fortificazioni ecc.	11.464
Cavalli, foraggi ecc.	49.376
Edifici, stazioni e spese connesse .	356.439
Spese varie	58.265
Totale Ls.	3.971.282

[La polizia dei borghi costa 1.038.317 Ls., quella delle contee 1.206.296 Ls., quella della metropoli 1.620.302 Ls., quella della *City* 106.367. La polizia metropolitana percepisce 181.029 Ls. per incarichi esercitati per conto di uffici pubblici speciali].

A queste spese si aggiungono le pensioni complementari per una

(1) [Non comprese 789 guardie negli arsenali, 62 nei parchi reali, 121 alle stazioni navali, 478 pagate da Compagnie o privati, 19 ai porti, 60 *Detectives*, 216 guardie addette a servizi speciali].

(2) *Parl. Pap.*, 1880, vol. XXXIV, I [id. 1892, vol. LXXXIX].

(3) *Judicial Statistics* (1880), vol. LXXVII [id., 1892, vol. LXXXIX].

somma di 138.871 Ls. Di queste spese 1.209.743 Ls., cioè il 39 $\frac{1}{2}$ %, spettano allo Stato, gli altri $\frac{3}{5}$ sono pagati sul contributo delle imposte comunali e di altre entrate casuali. La spesa media per ogni singolo uomo di truppa negli ultimi 5 anni 1876-81 oscillò fra 93 e 98 Ls. [Nel 1885-91 fra 98 e 101 Ls.]. Le speciali tabelle aggiunte a queste relazioni danno per ogni contea e per ogni città il bilancio speciale della spesa di polizia ed i contributi dello Stato.

Mentre in Inghilterra e nel principato di Galles le imposte locali formano i $\frac{3}{5}$ e il contributo dello Stato i $\frac{2}{5}$ della spesa totale, in Irlanda lo Stato sopporta più dei $\frac{9}{10}$ della spesa. In Irlanda vi è uno speciale ordinamento di polizia dipendente da un *Inspector General* con parecchi vice-ispettori, 35 ispettori di contea con sotto-ispettori ed una truppa organizzata militarmente in parte a cavallo, in parte a piedi. Si aggiungono 75 giudici di polizia giudiziaria retribuiti. Il numero degli uomini di truppa nel 1879 ammontava a 12.397, con una spesa di 1.217.456 Ls. Nel bilancio dei servizi civili, la polizia irlandese occupa un posto distinto nello stesso modo che negli annuali documenti parlamentari essa è argomento di speciali relazioni.

§ 119.

B. II. b. Direzione generale delle Carceri.

“ Directors of Prisons. Commissioners of Prisons „

Dopochè le carceri delle contee e delle città passarono alla immediata dipendenza dello Stato, la direzione generale degli stabilimenti carcerari venne a formare un servizio distinto, sebbene si suddivida in due distinte sezioni dell'*Home Office*, alle quali si connettono speciali ispettori.

I. La direzione generale degli stabilimenti carcerari dello Stato (*Convict Prisons*) è uscita a poco a poco dalla unificazione e dalla riforma del sistema delle più severe pene privative della libertà personale (1). Quando venne in Inghilterra il momento nel quale si dovette trovare un surrogato della pena di morte e della mutilazione, che venivano un tempo usate con molta frequenza, in seguito allo sviluppo delle comunicazioni oltremarine, si adottò la pena della deportazione, la quale richiedeva perciò il complemento di alcune carceri dove trattenere i detenuti sino al momento della deportazione. A questi nuovi stabilimenti si diede il nome tecnico di *Convict Prisons*, per distinguerli dalle prigioni delle contee e dalle case di correzione. L'insufficienza di questi stabilimenti era frattanto assai somigliante

(1) Vedi quanto è detto alla fine di questo paragrafo.

a quella che si verificava in Germania in fatto di case di correzione e di fortezze carcerarie.

Il diritto amministrativo delle carceri ebbe più sicuro e migliore ordinamento anzi tutto cogli atti 52 Giorgio III, c. 44 e 56 Giorgio III, c. 63. — Lo stabilimento penitenziario di Millbank venne eretto in stabilimento penale principale per *Convict* d'ambo i sessi e costruito in modo da contenere 400 uomini e 400 donne. Con un *Order in Council* venne istituita una direzione amministrativa, alla quale si affidò l'applicazione delle norme per l'Amministrazione delle prigioni, cioè delle disposizioni relative alla recezione, separazione e classificazione, alla dieta, al vestiario, al mantenimento, al lavoro, alla riforma, alle cure, alla custodia dei carcerati durante il tempo nel quale debbono rimanere rinchiusi nello stabilimento (1). Queste disposizioni debbono essere presentate ai giudici del Banco della Regina affinchè essi dichiarino che non contengono cosa alcuna contraria alle leggi (2). La direzione nomina dal suo seno un *Visiting Committee* per ispezionare l'Amministrazione in carica. In modo analogo venne ordinato il diritto di infliggere speciali pene. Il Ministro con un suo *Order* può commutare le condanne alla deportazione sino a sette anni in detenzione sino a cinque nel nuovo stabilimento; le condanne alla deportazione sino a 14 anni in detenzione sino a 7; le condanne alla deportazione a vita in detenzione sino a 10 anni nel nuovo stabilimento. Il governatore ha gli stessi diritti dello sceriffo per quanto riguarda la *custody* dei carcerati. Il lavoro dei carcerati venne riordinato sotto la direzione dell'Amministrazione. La legge contiene anche ottime disposizioni sopra la separazione dei vari delinquenti, sulle ore del lavoro, sulla formazione di una prima e di una seconda classe fra i delinquenti medesimi; contiene inoltre disposizioni generali sull'ordinamento e sull'amministrazione dell'azienda. Il governatore ha il potere di infliggere sino a 5 giorni di cella a pane e acqua per determinate contravvenzioni. Un potere disciplinare superiore viene esercitato dal Consiglio d'Amministrazione, che può condannare in seguito ad interrogatorio giurato sino ad un mese di cella.

(1) Cioè *“ for receiving, separating, classing, dieting, clothing, maintaining, employing, reforming, managing, treating and watching the Convicts during their respective confinement therein ”*.

(2) Il Consiglio direttivo deve nominare gli impiegati principali enumerati nella legge: il governatore, il cappellano, il medico, il constabile ed i necessari impiegati inferiori coll'approvazione del Ministero dell'Interno. Il Consiglio direttivo ha anche il diritto di licenziarli, con facoltà di procedere ad indagini di ufficio e di sentirli con giuramento. Il governatore è considerato dalla legge come ente morale ed ha facoltà di concludere contratti pel mantenimento dei carcerati. Speciali relazioni annuali si debbono inviare al Banco della Regina, altre debbono pure essere inviate al Consiglio privato ed al Parlamento. Allo stesso modo le modificazioni alle disposizioni regolamentari debbono esser presentate al Consiglio privato ed al Parlamento.

La condizione profondamente deplorata delle istituzioni carcerarie costrinsero però a rivolgere sempre più seriamente l'attenzione alle esperienze che si facevano in America col sistema cellulare e del silenzio, per le quali la celebre relazione di Crawford procurò all'Amministrazione inglese importanti sorgenti di informazioni. Con energia innegabile, il nuovo sistema venne introdotto in alcuni stabilimenti-modello specialmente a Millbank e nelle nuove carceri-modello di Pentonville. Conforme a ciò, l'Amministrazione ebbe anche per legge la facoltà di compiere nuovi esperimenti per singoli carcerati, mentre si lasciavano tuttora in vigore molte antiche disposizioni regolamentari. Un passo importante verso l'unificazione seguì colla legge del 13 e 14 Vittoria, c. 39, che istituì una direzione generale degli stabilimenti carcerari. La legge si riferisce nell'introduzione a quella del 1° e 2° anno del regno di Vittoria, c. 82 per l'istituzione delle prigioni di Parkhurst per i giovani delinquenti; alla legge 5 e 6 Vittoria, c. 29 sull'Amministrazione delle prigioni di Pentonville; alle leggi 6 e 7 Vittoria, c. 26, 11 e 12 Vittoria, c. 104 sull'Amministrazione delle prigioni di Millbank; alle leggi 5 Giorgio IV, c. 84, 9 e 10 Vittoria, c. 26, relative alla detenzione dei condannati e alla deportazione, e riunisce poi tutte le amministrazioni create dalle singole leggi in un nuovo Consiglio di amministrazione. Il segretario di Stato per l'interno ha facoltà di nominare almeno tre persone adatte come direttori degli accennati stabilimenti carcerari e di mettere alla testa di questi direttori un presidente. Il Consiglio deve essere eretto in ente morale sotto il nome di *Directors of Convict Prisons*. — Sotto la direzione di questo Consiglio si svolsero i principi amministrativi delle carceri governative, in parte con leggi speciali, in parte con regolamenti amministrativi. Successivamente venne introdotta una distinzione dei singoli stabilimenti, secondo la quale alcuni servono principalmente al carcere cellulare, altri come case di lavoro, altri per i carcerati che non sono in grado di attendere ad alcun lavoro. Parkhurst serve per i giovani carcerati, mentre altri stabilimenti speciali sono destinati alle donne. Una parte importante di questo diritto amministrativo si fonda sempre sopra speciali disposizioni regolamentari intorno ai punti non regolati dalla legge. Viene con ciò mantenuto fermo il principio, che gli essenziali cambiamenti nella qualità delle pene debbono sempre esser determinati per legge. Nell'amministrazione delle carceri dello Stato non si è però ritenuto conveniente di intraprendere un riordinamento di esse e dei principi amministrativi da cui sono rette in così larga scala, come si era fatto per gli stabilimenti carcerari locali. La necessità di ampliare gli stabilimenti esistenti e le rapide riforme della legislazione penale, i *Penal Servitude Acts*, i quali sostituirono la detenzione principalmente per tutti i reati contro i quali era comminata la deportazione sino a 14 anni, l'introduzione della liberazione condizionata dei carcerati, del pari che altre singolarità del così detto sistema

irlandese, impedirono ancora per qualche tempo l'unificazione della legislazione medesima in questo argomento.

Le autorità a ciò costituite (1) consistono ora di un *Chairman* o presidente a 1000 Ls. e di 3 *Directors* come autorità consulenti, ispettive e riferenti, i quali emanano i regolamenti carcerari coll'approvazione del Ministro e concludono i contratti relativi al vestiario ed al mantenimento dei carcerati. Il presidente, nella sua speciale qualità di *Surveyor General of Prisons*, conforme alla legge 7 e 8 Vittoria, c. 40, § 4, costituisce uno speciale ufficio di ingegneri, il quale deve presentare all'approvazione del Ministero i piani delle carceri. Ciascun stabilimento carcerario ha un governatore, un cappellano, un medico e un segretario, con funzioni determinate nella legge, insieme al necessario personale subordinato che nel 1880 ammontava complessivamente a 1735 impiegati.

II. La necessità delle cose determinò nel corso del XIX secolo una ispezione generale delle prigioni di città e di contea (2). Il diritto

(1) Il bilancio delle *Convict Prisons*, pel 1880-81 *Civil Services*, cl. III, voto 16, vol. XLV, pagg. 201-215, consta di un *Chairman of Directors* a 1000 Ls., di 3 *Directors* da 700 a 1.000 Ls., di un *Secretary* a 400 Ls. e di 11 *Clerks*. Il bilancio delle singole prigioni di Borstal, Brixton, Chatham, Dartmoor, Fulham, Millbank, Parkhurst, Pentonville, Portland, Portsmouth, Woking, comprese le sezioni per uomini e per donne, comprende 11 governatori 400—800 Ls., 16 *Deputy Governors* a 300—400 Ls., 3 signore soprintendenti a 280—500 Ls., 16 cappellani a 200—450 Ls., 8 sacerdoti cattolici a 50—207 Ls., un ministro presbiteriano a 50 Ls., 21 medici a 200—450 Ls.; in tutto 1735 impiegati, i quali costano complessivamente 167.944 Ls.

[Nel bilancio del 1892-93 forma il voto 8 della Classe III con una spesa complessiva di 620.432 Ls. divisa in tre parti: 1. Soprintendenza con 25.222 Ls. per stipendi, e 3000 Ls. per altre spese; 2. Prigioni, ecc. con 320.000 Ls. per stipendi, 83.000 per vitto, 24.540 Ls. per letto, vestiario, ecc., 2500 Ls. per medici e medicine, 46.500 per illuminazione, riscaldamento; 50.220 Ls. per riparazioni agli edifici, nuove costruzioni, ecc. e altre spese; 3. Servizio coloniale, per 6.210 Ls.

[L'ufficio centrale comprende un *Surveyor General* a 2000 Ls., 3 *Commissioners* a 1000 Ls., un direttore a 900 Ls., un segretario a 650 Ls., 6 ispettori a 700-800 Ls. ed altri funzionarii, 48 in tutti. Il personale superiore delle prigioni comprende 1028 impiegati, tra cui 43 donne, e in esso troviamo 7 governatori di 1^a, 2^a e 3^a classe a 650-400 Ls., 10 vice-governatori, id. a 350-300 Ls., 8 cappellani, 4 sacerdoti cattolici, 6 medici con 7 assistenti, 6 fornitori, 38 *Clerks*, 74 *Principal Warders*, 173 *Warders* in 6 classi; 559 *Assistant Warders* in undici classi, ecc.].

(2) Per la storia delle prigioni di contea e delle case di correzione vedi GUNST, *Constitution comunale*, vol. III, pag. 318 e seg. Le antiche istituzioni avevano ormai condotto ad un sistema misto, nel quale erano riuniti in un locale e soggetti ad una medesima amministrazione i carcerati per debiti ancora sotto processo o che scontavano la pena, i vagabondi condannati e i mendicanti, i condannati per delitti gravi o lievi o per semplici contravvenzioni. Hanno avuta una grande importanza per la riforma carceraria i cinque rapporti del comitato della Camera dei Lordi sulle condizioni delle prigioni e delle case di correzione pubbliche nel 1885. Si veda un cenno sopra nel successivo sistema nel *Report on the Rules and Discipline in Gaols and Houses of Correction 1850*. A questo si connettono le relazioni annuali degli ispettori generali, le quali vengono regolarmente pubblicate

amministrativo di questo gruppo di stabilimenti carcerari ha avuto però la rara sorte di essere prima codificato con grandissima cura, poi gettato a mare e sostituito in gran parte da speciali regolamenti ministeriali. L'atto del 4° anno di Giorgio IV, c. 64 fu una vera e propria unificazione delle numerose leggi relative alle prigioni dei distretti, delle città e dei circoli, colla tendenza di limitare i poteri dell'Amministrazione in materia di stabilimenti carcerari preventivi e repressivi assoggettandoli al controllo giuridico dei giudici di pace (1). Siccome però duravano i reclami contro la difettosa amministrazione, i poteri del ministro vennero estesi in modo analogo a quello relativo all'amministrazione della polizia retribuita. Lo Stato assunse una gran parte della spesa delle amministrazioni carcerarie, ed ebbe così anche la facoltà di approvare e modificare le relative disposizioni regolamentari, del pari che di provvedere all'ispezioni generali delle carceri. Le leggi del 5 e 6 Guglielmo IV, c. 38, § 7 (6 e 7 Guglielmo IV, c. 10) crearono a tal uopo l'ufficio dell'ispettore generale delle prigioni, " per visitare e ispezionare insieme o separatamente qualsiasi carcere o casa di correzione, con facoltà di istituire indagini su tutti gli argomenti dell'Amministrazione e presentare il primo gennaio di ogni anno al Ministero una relazione scritta da comunicarsi al Parlamento. Il Ministro può in qualunque tempo procedere egli medesimo alle visite o autorizzarvi altre persone col mezzo di un mandato scritto. Il Ministro può anche modificare le disposizioni supplementari relative all'ordinamento degli stabilimenti carcerari od introdurvi nuove aggiunte. In quanto poi il segretario di Stato per

sin dal 1836. Ogni anno si trovano notizie e relazioni riassuntive nelle statistiche giudiziarie, parte I, sez. 2, " Prigioni ". Il numero delle carceri nel 1864, dopo l'approvazione della legge di unificazione era di 146, nelle quali stavano 144.519 persone, di cui 21.419 in istato di inquisizione, 24.952 condannate, 12.414 carcerate per debiti e così via. La media giornaliera dei presenti nelle carceri era in quel tempo di 18.806.

(1) Le autorità principali sono le Corti trimestrali dei giudici di pace: esse nominano per le ispezioni ordinarie una direzione amministrativa, *Visiting Justice*, alla quale il direttore deve riferire in tutti i casi che eccedono la sua competenza. Il potere disciplinare superiore viene esercitato da un *Visiting Justice* o da un altro giudice di pace, il quale, in seguito ad opportuna inchiesta ed alla prestazione del giuramento, può condannare a pene estensibili sino al carcere duro per un mese i detenuti condannati per fellonia o al carcere duro e può anche infliggere pene corporali. Il direttore del carcere esercita un potere disciplinare inferiore nei casi di disobbedienza contro il regolamento delle prigioni e di minori infrazioni alla disciplina sino ad una pena di otto giorni di detenzione in cella a pane e acqua. Il regolamento relativo ai carcerati fa parte integrante nella legge. Le Corti trimestrali possono però sempre emanare articoli aggiuntivi e istruzioni per l'ordinamento carcerario e per gli impiegati. Però le *additional Rules* debbono esser presentate ai giudici delle Assise, affinché essi dichiarino che in esse non v'ha nulla di contrario alle leggi ed inviate poi a titolo di notizia al Ministro dell'Interno.

la guerra non compia in tempo l'invio dei progetti, il Ministro può approvare (*certify*) le disposizioni necessarie dell'Amministrazione.

Dopochè in questa maniera le nuove ispezioni raccolsero un tesoro di esperienze e la legge fondamentale venne in parecchi punti emendata, si emanò la nuova legge di unificazione contenuta nel *Prisons Act* del 1865 (1). La nuova legge abroga la maggior parte dei regolamenti, delle disposizioni amministrative e delle istruzioni esistenti, di guisachè ora tutte le disposizioni regolamentari sono emanate coll'approvazione dell'*Home Secretary* ed hanno valore di legge (2).

Alla legge è aggiunto un regolamento per gli stabilimenti carcerari e per la loro amministrazione in 104 articoli. I giudici di pace nelle rispettive sezioni possono aggiungervi altre *additional rules* relative al mantenimento ed alla cura dei carcerati, nonchè ad altri argomenti somiglianti; però questi *rules* hanno valore soltanto dopo essere state approvate dal ministro.

I piani degli edifici carcerari debbono essere approvati dal ministro, e così pure le comunicazioni delle singole amministrazioni carcerarie relative all'accoglienza ed alla cura dei carcerati.

Le amministrazioni locali che non adempiono alle prescrizioni

(1) 28 e 29 Vittoria, c. 126.

(2) La nuova legge sulle prigioni, *Prisons Act*, del 1865, si divide in 82 articoli con 4 appendici. La parte prima, art. 8-55, si riferisce al mantenimento ed al governo dei condannati. — Art. 17-22: Disciplina delle prigioni. Quivi si contengono i principi relativi alla classificazione dei prigionieri: uomini e donne, carcerati penali e debitori debbono essere distinti, e celle speciali sono anche riservate all'espiazione di reati commessi durante la detenzione. I *Criminal Prisoners* propriamente detti sono tenuti in carceri distinte. L'uso di tutte le celle dipende da un certificato speciale di un ispettore generale delle carceri; contro il suo rifiuto, le autorità carcerarie possono ricorrere al Ministro. Per le pene dei lavori forzati si debbono formare due classi distinte conforme alla legge. — A questa si aggiungono poi le norme relative all'ordinamento interno degli stabilimenti, le quali formano l'appendice A della legge in 104 articoli e contengono tutte le singole disposizioni che si sono mostrate necessarie nella pratica dei regolamenti carcerari, ridotte ora a legge, relative alle condizioni del ricevimento e del congedo dei carcerati, alla dieta, al vestiario, al letto, alle occupazioni, alle cure sanitarie, al servizio divino, all'istruzione, al ricevimento delle visite, alle trasgressioni, per cui il direttore può infliggere sino a 3 giorni di carcere duro, mentre le pene più gravi debbono essere inflitte dai giudici di pace. La legge contiene pure determinazioni speciali sopra il vestiario dei delinquenti condannati a morte; disposizioni generali per gl'impiegati carcerari, ai quali, in forza della legge, vengono attribuiti tutti i poteri dei constabili, come pure speciali istruzioni pel direttore, per le donne annesse alle prigioni, pel medico, pei custodi ed i portieri. Il direttore di ogni prigione deve recarsi personalmente ogni tre mesi alle sessioni dei *Visiting Justices*, presentare ad essi le sue liste ed i suoi libri, su cui può esser sempre sentito con giuramento. Anche il cappellano ed il medico debbono tenere speciali giornali e presentare le loro relazioni. Gli art. 53-55 della legge si riferiscono alla nomina dei *Visiting Justices*. La parte seconda comprende la *Law of Prisons*, art. 56-67. Tutte le carceri alle quali si applica questa legge si debbono intendere nel senso dell'antica legge come *Gaols* o *Houses of Correction*, tra le quali cessa perciò qualsiasi giuridica differenza.

delle leggi vigenti, in seguito ad un certificato del ministro, vengono private dell'annuo contributo dello Stato. Se però questa loro insufficienza dura per 4 anni, il ministro, con una ordinanza conforme alla legge, può ordinare la chiusura di questi stabilimenti, da notificarsi nel giornale ufficiale. Poichè anche la spesa totale per gli stabilimenti carcerari delle contee e delle città è stata assunta dallo Stato in conseguenza dei mutamenti che dovettero seguirne, anche questi stabilimenti sono passati tutti alla dipendenza dell'amministrazione dello Stato col mezzo del *Prisons Act* del 1877 e ne derivò l'ordinamento attuale, notevole per la qualità delle disposizioni transitorie (1).

La spesa di questi stabilimenti carcerari viene sopportata dalla tassa di contea sui fondi dello Stato, con riserva di un conguaglio fra gli stanziamenti insufficienti durante l'epoca transitoria (§§ 4, 16, 57). — Tutti i poteri delle autorità carcerarie delle amministrazioni locali, in seguito alla legge del 1865, furono trasferiti al Ministro dell'interno e precisamente " la nomina di tutti gli ufficiali, il controllo e la custodia dei prigionieri ai quali si riferisce quell'atto: così si dica di tutti i poteri e le giurisdizioni che la legge comune, un atto del Parlamento o una carta o statuto speciale affidano alle autorità carcerarie e ai giudici di pace riuniti in sezione, relativamente alle prigionie o ai prigionieri che si trovano soggetti alla loro giurisdizione ", (2).

Venne pure trasferita al Ministro la nomina dei 5 commissari e degli ispettori ambulanti. La nomina dei funzionari inferiori spetta ai *Commissioners*, (§§ 6, 9 e 45) coll'obbligo di presentare una relazione annuale al Parlamento (§§ 10-12). Ai *Commissioners* viene altresì trasferito il titolo di possesso degli edifici carcerari (§ 48).

Il *Visiting Committee* dei giudici di pace secondo la legge sulle prigionie del 1865 (§§ 53-54) e i poteri dei singoli giudici di pace vennero aboliti, e in luogo di essi si istituirono nuove commissioni visitatrici di giudici di pace in conformità alle istruzioni del Ministro (§§ 13-15). Le norme regolamentari, anche per il modo di procedere delle inchieste e per le prigionie per debiti in materia di imposte, vengono emanate dal Ministro dell'interno (§§ 24-28), però con determinate agevolanze a favore di questi ultimi (§§ 38-39), del pari che con limitazioni legali del carcere duro (§§ 37-43). L'antico diritto d'arresto dello sceriffo per la *safe custody* dei prigionieri venne abrogato e mantenuto soltanto per i delinquenti condannati a morte (§§ 31-32). Vennero in fine abrogate tutte le antiche disposizioni legislative in contraddizione colla presente legge (§ 51) (3).

(1) 40 e 41 Vittoria, c. 21.

(2) " ... the appointment of all officers and the control and safe custody of the prisoners, to which this act applies; also all powers and jurisdiction at common law or by Act of Parliament or by charter vested in, or exercisable by prison authorities or the justices in sessions assembled, in relation to prisons or prisoners within their jurisdiction ", (§ 5, 56, 60).

(3) La legislazione inglese si serve qui per eccezione di questa disposizione

Nel bilancio annuale troviamo ora 4 *Commissioners of Prisons* a 1000 Ls., autorità governative alle quali spetta l'immediata amministrazione di questi stabilimenti carcerari, nella seconda classe dei *Civil Services*; ivi è pure il bilancio delle singole prigioni col loro organico e la spesa per il materiale (1).

così familiare alla legislazione tedesca e lascia alla pratica il combinare le nuove colle antiche disposizioni. Il fatto più importante è l'abrogazione delle antiche disposizioni speciali di legge sul trattamento dei carcerati, il quale viene ora lasciato principalmente ai regolamenti ministeriali coll'aggiunta di poche limitazioni legislative (art. 24-29). — In compenso viene mantenuto in questa materia il controllo del Parlamento. Tutti i regolamenti ministeriali di questa natura debbono però esser presentati durante la sessione delle due Camere ed entrano in vigore soltanto 40 giorni dopo questa presentazione, semprechè nel frattempo non siano stati approvati da una o dall'altra delle due Camere.

(1) Il bilancio finanziario delle prigioni locali " *Commissioners of Prisons* ", conforme alla legge 40 e 41 Vittoria, c. 21, si trova nei *Civil Services* Cl. III, 4, 17 (1880-81), vol. XLV, pag. 216-219 e comprende un *Chairman* a 1000 Ls., 3 *Commissioners* a 1000 Ls., un *Secretary* a 500 Ls. e 7 *Inspectors* 700-800 Ls. Il bilancio comprende pure le 68 prigioni di contea e di città, coi 57 *Governors* da 300 a 700 Ls., 8 *Deputy Governors*, 66 *Chaplain*, 70 *Medical Officers*, in complesso 2000 impiegati ed una spesa di 469.381 Ls.

[Il personale delle *Local Prisons*, distinte dalle *Convict Prisons*, nel bilancio del 1892-93 comprende 2022 funzionari, tra cui 828 donne. Vi sono 85 governatori di 5 classi, a 650-250 Ls., 25 vice-governatori o capi-guardiani che ne esercitano l'ufficio a 250-150 Ls., 57 cappellani in 6 classi a 350-100 Ls., con 8 assistenti, 84 sacerdoti cattolici, 57 medici, in 8 classi, con 7 assistenti, 14 *Storekeepers*, 142 *Clerks*, 35 capi-guardiani, 496 guardiani, 656 id. assistenti, ecc. Tra le donne troviamo 11 *Matrons* di 3 classi, 15 guardiane capi, 116 guardiane e 186 assistenti.

Le prigioni locali sono 68 e la media dei detenuti in esse accolti pel 1892-93 variò da una minima di 23 a Brecon, ad un massimo superiore a 1000 (Liverpool 1037, Pentonville 1180, Strangeways a Manchester 1181, Wandsworth 1103, Wormwood Scrubs 1337).

Le prigioni della Scozia formano il voto 14 della classe III *Civil Services*, con una spesa di 92.648 Ls. di cui 7800 per l'ufficio centrale, che si compone di 17 funzionari con due commissari a 1200 e 1000 Ls., un segretario a 600, due ispettori a 700, 7 *Clerks*, ecc. I carcerati erano 2730 in due dipartimenti, maschile e femminile. Il maschile comprende 14 governatori di 6 classi, a 500, 400, 250, 95, 80 Ls. con aumenti annui; 14 cappellani pure di varie classi, 14 medici, 10 preti cattolici, 5 episcopali, *Clerks*, maestri, economi, guardiani, in tutto 325 persone. La sezione femminile comprende 11 *Matrons* a 130-55 Ls., economie, maestre, guardiane, ecc., in tutto 81. Le prigioni sono 14.

Le spese per le prigioni irlandesi formano il voto 21 della medesima classe, con una spesa di 132.018 Ls., di cui 9360 per l'ufficio centrale. Questo comprende un presidente a 1200 Ls., un vice-presidente a 1000 Ls., un medico a 900 Ls., un segretario a 450 Ls. e due ispettori, oltre ad altri impiegati in tutto 24. — Vi sono due grandi prigioni a Mountjoy per i maschi ed a Grangegorman per le femmine. La prima ha un governatore, un vice-governatore, 4 ministri del culto (due cattolici, un protestante, un presbiteriano), medici, economi, guardiani, ecc., in tutto 135 persone. La seconda ha un sovrintendente, con lo stesso personale per un totale di 44 persone. La minore prigione di Maryborough ha un governatore con 25 funzionari. Vi sono inoltre 18 prigioni locali, con un personale di 425 funzionanti, tra cui 92 donne. Vi è anche una prigione per minorenni a Drogheda].

III. L'Amministrazione governativa degli stabilimenti *carcerari* si venne successivamente completando nel modo seguente (1):

1) Furono istituite le *Reformatory Schools* per delinquenti inferiori a 16 anni (2). I giovani delinquenti, i quali sono condannati in un ordinario processo penale od in un processo sommario, dopo avere espiata una pena, che può variare da 10 giorni sino a 4 mesi, possono esser condannati alla detenzione in uno di questi stabilimenti per una durata tra i due e i cinque anni.

2) Allo stesso scopo furono istituite le *Industrial Schools* per giovanetti trascurati e vagabondi dapprima nella Metropoli, poi anche nelle provincie dove, in seguito ad una prova, possono essere autorizzate con certificato del Ministro dell'interno anche scuole private di questa natura. Nel 1881 accoglievano circa 10.000 allievi (3).

3) Per i pazzi criminali (*Criminal Lunatics*) (4) venne dapprima formata una speciale sezione nei manicomi, nella quale potevano esser detenuti sopra un *order* del giudice di pace, in seguito a sentenza

(1) Le *Reformatory and Industrial Schools*, conforme alle leggi 29 e 30 Vittoria, c. 117 e 118 (39 e 40 Vitt., c. 79, § 16), sono comprese fra i *Civil Services* Cl. III, voto 18 (XLV, pag. 220). Hanno un *Inspector* a 700 Ls., e un *Assistant* a 500 Ls. — La spesa totale per le scuole industriali è di 113.000 Ls., e pei riformatori di 74.700 Ls. Nelle prime si accolgono 10.876 giovani, nei secondi 4831. Un quadro complessivo dei risultati si trova nelle statistiche giudiziarie, parte prima. "Prigioni". Gli ispettori presentano relazioni annuali su ambedue queste istituzioni; e si trovano notizie particolareggiate sulle medesime anche nelle relazioni speciali degli ispettori scolastici.

[I riformatori e le scuole industriali della Gran Bretagna formano il voto 9 della Classe III, con una spesa di 291.515 Ls., di cui 7.215 per l'ispettorato, 213.500 per l'Inghilterra, e 69.800 per la Scozia. Vi è un ispettore a 1000 Ls., un vice-ispettore a 700 ed altri 25 impiegati. Le *Reformatory Schools* al 30 settembre 1891 avevano in Inghilterra 3980 alunni, in Scozia 702; le scuole industriali 12.571 in Inghilterra e 4505 in Scozia, le *Industrial Truant Schools* in Inghilterra 960 alunni e le scuole industriali diurne scozzesi 3259.

In Irlanda le scuole della stessa specie formano il voto 22, con una spesa di 112.427 Ls. Vi è un ispettore a 550 Ls., con due *Clerks*. Accoglievano 730 giovani discoli, e 7629 alunni nelle scuole industriali].

(2) 17 e 18 Vittoria, c. 86; 19 e 20 id., c. 109.

(3) 17 e 18 Vittoria, c. CLXIX; 20 e 21 id., c. 48; 24 e 25 id., c. 113.

(4) L'asilo criminale per i pazzi di Broadmor, conforme alla legge 23 e 24 Vittoria, c. 75, si trova nei *Civil Services*, Cl. III, voto 19 e comprende un soprintendente a 900 Ls. ed un personale di 138 impiegati, con una spesa di 25.751 Ls. Più della metà dei pazzi criminali sono ora raccolti in questo manicomio speciale. Notizie sul medesimo si trovano nelle statistiche giudiziarie e nel rapporto annuale della commissione sui manicomi.

[Il manicomio criminale di Broadmor, conforme alle leggi 23 e 24 Vitt. c. 75 e 47 e 48 id., c. 64, forma il voto 10 della Classe III, con una spesa totale di 34.916 Ls. Vi è un soprintendente a 900 Ls., un vice-soprintendente a 400 Ls., due cappellani a 350 Ls., economisti, *Attendants*, guardiani, ecc., in tutto 750.

Il manicomio criminale di Dundrum per l'Irlanda forma il voto 53 della Classe III, con una spesa di 6544 Ls. ed un personale di 48 funzionarii].

giudiziaria o sopra un *order* della segreteria di Stato delinquenti che si trovassero infermi di mente. Ma l'evidente inopportunità di unire i pazzi criminali cogli altri determinò la costruzione dello speciale manicomio criminale di Broadmor. I pazzi criminali si dividono in 6 distinte categorie: 1) pazzi criminali che sono stati assolti in un processo penale come infermi di mente (*acquitted insane by jury*); 2) pazzi che sono stati soggetti ad un'accusa, ma che vennero riconosciuti dal Giurì al principio del processo come infermi di mente (*found insane by jury*); 3) pazzi i quali sono stati riconosciuti tali dal giudice di pace (*insane committed by justices*); 4) pazzi i quali sono stati riconosciuti come tali dai giudici di pace ed arrestati in circostanze nelle quali vi era ragione di temere che la condizione loro li spingesse al delitto, oppure in istato di vagabondaggio senza alcuna efficace vigilanza (*dangerous lunatics committed by justices*); 5) pazzi i quali, in seguito alla loro attitudine a commettere delitti gravi, sono stati designati al Ministro dell'interno come infermi di mente e trasferiti *brevis manu*, in via amministrativa, conforme alla legge del 3 e 4 Vittoria, c. 54, in un manicomio (*by order of secretary of State*); 6) pazzi i quali sono stati trovati infermi di mente nelle carceri e da queste trasferiti ai manicomi (*convicts becoming insane*). La nuova legge ha abbastanza provveduto perchè non si chiudessero insieme ai pazzi persone che si fingono tali.

APPENDICE. — L'ordinamento amministrativo delle prigioni dello Stato, *Convict Prisons*, presenta alcune difficoltà a cagione della sua forma frammentaria e della sua diversità. Sull'origine della pena della deportazione si trovano alcuni particolari in Blackstone IV, 370, 401; nell'*Habeas Corpus-Act* del 31 Carlo II, c. 2, § 14 viene esplicitamente riconosciuta, poi nuovamente estesa con leggi speciali e condotta sempre più ad un grande sviluppo. Coll'atto del 19 Giorgio III, c. 74 si riconobbero però le difficoltà di un sistema di deportazione troppo esteso e si mantenne all'apprezzamento del giudice la facoltà di condannare al carcere duro anzichè alla deportazione. Colla legge 34 Giorgio III, c. 74, si istituì un penitenziario governativo per le condanne più gravi ai lavori forzati, il quale però potè essere fondato effettivamente solo colla legge del 56 Giorgio III, c. 63. Con questa legge il diritto amministrativo degli stabilimenti carcerari dello Stato ebbe una base legislativa. Non per questo l'ordinamento ha potuto però semplificarsi, imperocchè si fecero singoli esperimenti del sistema americano in alcuni stabilimenti modello, per i quali si dovettero così emanare nuove e speciali disposizioni legislative (1).

(1) Per il *Millbank Penitentiary* si vedano i due *Reports on the State Penitentiary at Millbank* del 1823-24 ecc. e le leggi speciali del 6 e 7 Vittoria, c. 26; 11 e 12 id., c. 104; sulle prigioni-modello di Pentonville si veda il *Report* nei *Parl. P.* 1848 (449) ed inoltre le relazioni annuali prescritte dalla legge 5 e 6 Vittoria.

Sul tema della disciplina dei carcerati in generale, della deportazione e delle prigioni si ebbero fin dal 1847 numerose relazioni ed importanti corrispondenze. Negli ultimi decenni il materiale relativo si trova raccolto nelle innumerevoli relazioni dei direttori. Agli stabilimenti carcerari dello Stato provvidero anche disposizioni di altre leggi, come quella relativa all'istituzione dei *Surveyors* generali per l'edilizia. A queste leggi speciali per i carcerati s'aggiungono: la legge generale sopra l'esecuzione delle pene del 4 anno di Giorgio I, c. 11 e seguenti; la legge del 5 anno di Giorgio IV, c. 84, sull'applicazione della pena della deportazione, e le leggi sull'applicazione del *Penal Servitude Act*, come le ulteriori su questo stesso argomento (1). Importanti notizie sopra le condizioni della deportazione in un'epoca posteriore si trovano nelle due relazioni del "Comitato d'inchiesta sul sistema di deportazione", presentate nel 1837/8 e nelle relazioni del Comitato d'inchiesta del 1856. Secondo il nuovo ordinamento, chiunque è condannato a gravi pene privative della libertà personale deve anzitutto scontare 9 mesi di carcere cellulare, al quale servono gli stabilimenti carcerari di Pentonville e di Millbank, dove si trovano 1287 celle. Appunto perciò si dovettero concludere accordi speciali colle amministrazioni degli stabilimenti carcerari locali.

Manca però sempre una desiderata unificazione della legislazione per gli stabilimenti carcerari governativi. Sin dal 1851 se ne possono raccogliere i materiali nelle relazioni annuali dei direttori generali (2); e dal 1855 si aggiungono gli interessanti rapporti sopra il sistema carcerario adottato in Irlanda. I risultati complessivi si trovano nella statistica giudiziaria. Le relazioni annuali presentate al Parlamento alla Voce "Prigioni", danno numerose altre notizie intorno alle condizioni del personale, sul movimento dei carcerati, sulle confessioni alle quali essi appartengono, sulle condizioni in cui si trovavano precedentemente al delitto ecc. — Anche nelle *Miscellaneous Statistics*, parte V, si trovano importanti notizie statistiche in forma di quadri relative ai tre ultimi anni. Le particolarità proprie alle istituzioni carcerarie irlandesi, che sono rette da una speciale legislazione, danno occasione a frequenti relazioni generali degli ispettori e dei direttori che si trovano ad esse preposti; per la stessa

c. 29. — Per la costruzione delle prigioni modello hanno particolare interesse due *Reports of Surveyor General of Prisons on the construction, ventilation and details of Pentonville and other Prisons with 41 plans* 1844. — Sullo stabilimento di Pakhurst per i giovani delinquenti vedi le relazioni che vengono su di esso presentate quasi ogni anno, come pure la legge 1 e 2 Vittoria, c. 82. — Sulle prigioni di Portland c'è un *Report* del colonnello Jebbs nei *Parl. Pap.*, 1850, n. 1176. — Intorno al *Convict Hulk Establishment*, si veda la relazione sulle navi in disarmo nei *Parl. Pap.* del 1850, n. 1177, 1178.

(1) 16 e 17 Vittoria, c. 99; 20 e 21 Vittoria, c. 3; 27 e 28 Vittoria, c. 47.

(2) *Report of the Directors of Convict Prison on the Discipline and Management of Pentonville* ecc.

ragione nelle statistiche giudiziarie e nella *Miscellaneous Statistics* le carceri irlandesi occupano un posto distinto (1).

(1) [Dagli *Accounts and Paper*, vol. V; *Parliam. Papers*, vol. LXXXIX (*Statistica giudiziaria per l'Inghilterra e il Galles, l'Irlanda e la Scozia*), pel 1892, togliamo le seguenti notizie:

A. *Inghilterra e Galles*. Al 1° aprile 1878 vi erano 113 prigionieri locali, e 45 furono chiuse nell'anno. Successivamente furono chiuse o riaperte altre, portandone nel 1892 il numero a 57. Ebbero queste nel 1891-92 un movimento di 162.191 detenuti, di cui 121.037 maschi e 41.154 femmine. Tra questi erano: 9886 rinviati, 10.189 in attesa di giudizio, 128.958 condannati, 1845 mancanti di cauzione, 8955 debitori, 1690 per reati militari e navali. — Il personale comprende 1518 funzionari, tra cui 61 governatori, 60 sacerdoti, 65 medici, 165 *Clerks* e maestri, 53 *Matrons*, 895 guardiani, 229 guardiane, 272 altri funzionari. La spesa per il personale fu di 202.894 Ls.; per il mantenimento dei carcerati 99.559 Ls., per altri bisogni 22.527 Ls. La spesa per carcerato, che era di 27 Ls. 8 sc. 4 d. nel 1872-73, dopo aver scemato sino a 21 Ls. 14 sc. 6 d. nel 1882-83, aumentò pel 1891-92 a 25 Ls. 12 sc. 4 d.

Nel 1891-92 restavano le *Convict Prisons* di Borstal, Chatham, Dartmoor, Dover, Paghurst, Portland e Portsmouth. Wormswood fu convertita in prigione locale invece di Millbank; Aylesbury fu ridotta a *Convict Prison* per maschi, e Woking rimase per le donne. Vi si accolsero 5938 carcerati, tra cui 360 donne. Il personale si compone di 17 governatori, 15 ministri del culto, 36 maestri e scrivani, 14 medici ed altri, in tutto 1016 tra cui 62 donne. La spesa fu di 111.640 Ls. pel personale, 54.781 per mantenimento dei carcerati e 11.933 per altri bisogni, con una media annua di 42 Ls. per carcerato.

Le *Reformatory Schools* erano nel 1890-91 44, e vi si rinchiusero nell'anno 968 delinquenti minorenni, portandone il numero a 4502 maschi e 822 femmine. Alla fine dell'anno vi restavano 3445 maschi e 538 femmine. La scuola industriale di Londra dipendente dal Consiglio della contea accolse 178 alunni. Vi sono inoltre le scuole industriali conforme alla legge 43 e 44 Vitt., c. 15 del 1880, e nel 1891-92 erano 186 con 5863 fanciulli e 1278 fanciulle. Complessivamente furono detenuti nell'anno 19.393 fanciulli e 5181 fanciulle ed alla fine rimasero 12.817 e 3835. E tra essi 52 al disotto di 6 anni (!), 441 da 6 a 8, 1971 da 8 a 10, 2970 da 10 a 12 e 2407 da 12 a 14.

I varii manicomii criminali accolsero nel 1890-91 684 maschi e 216 femmine, cioè 679 nel manicomio criminale di Broadmor; 202 in quelli di contea, 19 in altri locali o privati.

B. *Irlanda*. Il numero totale dei delinquenti privati nel 1891 della libertà personale fu il seguente:

	Maschi	Femmine	Totale
Prigionieri locali principali	23.183	14.143	37.326
<i>Bridewells</i>	1.650	329	1.979
Prigionieri locali secondarie	1.452	386	1.838
Manicomii criminali	1.327	944	2.271
Scuole industriali	533	723	1.256
Riformatorii	141	19	—
Totale	28.286	16.544	44.830.

C. *Scozia*. Alla fine del 1890 vi erano 48.504 carcerati, in 14 prigionieri criminali e 13 civili, oltre al manicomio criminale unito alla prigione di Perth.

Tra gli ultimi documenti V.: *Report from the select Committee on the Belfast Lunatic asylum*. *Parl. Pap.* 1892, XI, 253; *Report on Convict Prisons*, XLII, 1, id., I, 467, ecc.].

§ 120.

B. II. c. Gli Ispettori delle fabbriche e delle miniere
e gli Ispettori speciali.

L'ultimo organo amministrativo immediato dell'*Home Office* è costituito dagli ispettori delle fabbriche e delle miniere e da un certo numero di ispettori speciali, i quali uscirono in parte dalle cure che l'Amministrazione dello Stato dovette assumersi per le classi lavoratrici, in parte dalle mutate condizioni delle città industriali, in parte eziandio dalle più umane considerazioni che animano i legislatori dei tempi nostri.

I. L'organo più importante è quello degli'ispettori delle fabbriche (*Inspectors of Factories*). L'industria, colla divisione del lavoro, colla semplificazione della mano.d'opera, coll'imponente sviluppo della produzione, ha permesso di utilizzare in più larga misura il lavoro delle donne e dei fanciulli. L'interesse degli'industriali e le corte vedute delle medesime classi lavoratrici dovettero necessariamente condurre, in questa grande sovrabbondanza della produzione, allo sfruttamento eccessivo delle forze degli operai a spese della salute e del loro sviluppo fisico, del pari che ad una vera degenerazione della vita di famiglia. In alcuni rami di manifatture ciò si riconobbe già sin dal principio del secolo XIX. Una legge del 1802 si riferisce alle fabbriche (1) che impiegano un numero considerevole di apprendisti ed impone ad esse di usare determinate prescrizioni per la pulizia delle pareti, per l'aria degli spazi, per il vestiario degli operai, per le ore del lavoro notturno, per l'istruzione obbligatoria nel leggere, far di conti e scrivere, in modo speciale nei giorni di domenica, sotto comminatoria di numerose ammende di polizia, le quali possono essere inflitte da due giudici di pace, sotto il controllo di due *Visitors*, che i giudici di pace debbono nominare ogni anno nelle Corti trimestrali. E siccome anche questa legge si chiarì ben presto insufficiente ed inefficace, si ebbe in seguito il completo Statuto del 3 e 4 anno del regno di Guglielmo IV, c. 103, con più severi ed estesi divieti del lavoro notturno per i giovani operai, con una elevazione dell'età in cui potevano essere impiegati, con una ulteriore limitazione delle ore di lavoro, con prescrizioni relative all'uso di macchine pericolose per gli operai, con inchieste nei casi d'infortunio ed altre prescrizioni obbligatorie per la tutela dei deboli. La legge si riferisce alle manifatture di cotone, di lana, di lino, di seta e ad altre somiglianti, nelle quali era stata sino allora dimostrata dall'esperienza

(1) *Factories Health and Morals Act*, 1802, 42 Giorgio III, c. 73.

la necessità della protezione dello Stato. Con ciò venne fondamentalmente mantenuto il sistema della preservazione della pace, per effetto del quale le singole azioni ed omissioni sono con precisione formulate e garantite da ammende di polizia, con sentenza di un giudice di pace; queste ammende possono eventualmente anche essere commutate nel carcere da un mese a due mesi. Siccome però tutti gli interessi di corta veduta si coalizzarono contro siffatte leggi per rendere inefficace qualsiasi limitazione imposta al lavoro, si manifestò ben presto la necessità di nuove disposizioni complementari per meglio assicurare le sanzioni penali. Il progresso principale si raggiunse colla nomina di speciali ispettori governativi (*Inspectors of Factories*). Essi esercitano i poteri di polizia dei giudici di pace sui constabili e sugli inferiori funzionari di polizia, col diritto di entrare nei locali e con un potere penale concorrente per le multe di polizia comminate dalle leggi, le quali vengono equiparate di regola ad una somma di 20 Ls. contro i proprietari delle fabbriche, con facoltà ai giudici di pace od agli ispettori di attenuarle, ma senza che sia ammesso appello alle Corti trimestrali, cui si debbono inviare soltanto le sentenze. Gli ispettori tengono regolari sedute almeno due volte all'anno ed inviano le loro relazioni speciali al Ministro dell'interno. Con leggi successive (1) questo sistema venne esteso anche ad altri rami delle industrie manifatturiere, nelle quali se ne era venuto manifestando il bisogno pratico. Nel 1863 e sino al 1866 le inchieste su questo argomento furono numerose ed importanti.

Dopo l'abrogazione delle antiche leggi, le loro principali disposizioni sono state raccolte nell'atto sulla sanità pubblica del 1875 e nella legge sugli impiegati e gli operai dello stesso anno; in seguito le leggi precedenti sono state sostanzialmente riunite nella legge sulle fabbriche e sugli operai del 1878 (2). Troviamo in questa sei principali norme direttive: 1) le prescrizioni di polizia sanitaria per la pulizia, la ventilazione e la preservazione dall'umidità di tutti gli spazi nei quali è occupato un numero considerevole di lavoratori industriali; 2) le prescrizioni per la polizia di sicurezza relative all'untura delle macchine ed al personale che deve essere impiegato attorno alle macchine medesime; 3) la limitazione delle ore del lavoro, il divieto del lavoro festivo, i giorni di mezza festa, il divieto assoluto di occupare nelle fabbriche fanciulli inferiori ai 10 anni ecc.; 4) l'obbligo per i fanciulli al di sotto dei 13 anni di frequentare le scuole e di presentare analoghi certificati; 5) le prescrizioni di attestati medici sull'attitudine fisica dei fanciulli al di sotto dei 16 anni; 6) l'obbligo di notificare i casi di infortuni in tutte le manifatture.

(1) 7 e 8 Vittoria, c. 15; 8 e 9 id., c. 21; 19 e 20 id., c. 83; 23 e 24 id. c. 78; 24 e 25 id., c. 117, ed altre leggi secondarie.

(2) 41 e 42 Vittoria, c. 16.

Tutte queste disposizioni normali sono accompagnate da una serie numerosa di casi eccezionali, i quali vennero suggeriti nella pratica che già sino allora avevano fatta gli ispettori delle fabbriche, con accurata definizione degli uffici dei singoli ispettori e con nuove disposizioni relative alle contravvenzioni alla legge sulle fabbriche.

Il personale istituito per l'applicazione di queste leggi ha due ispettori, con 20 sotto-ispettori per il servizio ambulante che in seguito però venne aumentato a 6 ispettori superiori ed a 49 ispettori inferiori (1).

II. Un uguale controllo governativo si venne sviluppando per i lavoratori delle miniere e si affermò colla legge del 5 e 6 Vittoria, c. 99. Un ispettore delle miniere deve vigilare le miniere medesime,

(1) L'andamento della legislazione sulle fabbriche nelle varie epoche ha avuto un notevole impulso in seguito ai nuovi bisogni:

1) Dal tempo della fine della guerra colla Francia hanno un grande interesse le deposizioni fatte innanzi al Comitato dei Lordi e pubblicate nel 1818: *Evidence before Lords Committee on the Bill for the Preservation of the Health and Morals of Apprentices and other employed in Mills and Factories in 3 Parts*, 1818;

2) Dopo la legge sulla Riforma elettorale uscì il Rapporto della Commissione d'inchiesta sul lavoro dei fanciulli nelle fabbriche del 1832 (*Report of Commons Committee on Bill to regulate the Labour of Children in Mills and Factories*, 1832). Importanti sono pure i rapporti dei commissari delle fabbriche inviati fra il 1831 e 1841 e pubblicati più tardi negli atti parlamentari del 1847;

3) Per iniziativa della Camera dei Comuni venne nominata nel 1840 una nuova Commissione d'inchiesta, dalla quale escirono le relazioni del 1842 e 43 e la legge 7 e 8 Vittoria, c. 15 (*Report of Commission on Children's Employment in Factories and Mines* 1842) con notizie speciali sull'andamento degli affari e sull'esito delle singole ispezioni; la legge 8 e 9 Vittoria, c. 21, che estende queste disposizioni ad altre manifatture ed in seguito anche le leggi del 13 e 14 Vittoria, c. 54 e 16 e 17 Vittoria, c. 104 con un emendamento relativo alle ore di lavoro;

4) Nel 1861, per iniziativa della Camera dei Comuni, venne istituita una Commissione d'inchiesta, le cui numerose relazioni presentate fra il 1863 ed il 1866 danno importanti notizie sulle condizioni di parecchi rami di industrie e specialmente sugli stovigliai, sui lavoratori dello zolfo, sui merlettai e gl'impagliatori, sui lavoratori in calze, sulle crestaie, sulle fabbriche di fiori, di penne d'acciaio e di vetro ecc. Nuovo e copioso materiale si trova anche nelle relazioni semestrali degli ispettori; 5) Seguono copiose ed importanti notizie anche nelle relazioni di una Commissione parlamentare sull'applicazione delle leggi sulle fabbriche sino allora in vigore (*Parl. P.*, 1876, vol. XXIX e XXX) ed in una lunga serie di rapporti ufficiali sull'applicazione di queste leggi, che condussero finalmente alle nuove leggi di unificazione.

[Tra gli ultimi documenti parlamentari V. *Account on Coal Mines. Parl. Pap.* 1892, LXXII, p. 87; *Report from Select Committee on the Shop Hours Bill*, ivi, XVII, 387; *Report on the chief inspectors of factories and workshops for the year 1890-91*, ivi, XX, 463, nel quale si parla degli infortunii, delle condizioni degli operai, dei salarii, delle disposizioni sanitarie e di tutto ciò che concerne le varie industrie; *Statistical tables and memorandum on fisheries*, ecc., ivi, LXX, 11, p. 679; id., *Report on Trish Fisheries*, ivi, XXI, 307; Id., *Report of the Fishery Board for Scotland*, XXII, 1. *Report on the Royal Commission of labour*, in tre grossi volumi XXXIV a XXXVI, ecc.].

Le cave di carbon fossile, gli edifici ed il macchinario che ad esse appartengono, controllare l'esecuzione delle prescrizioni governative sopra l'impiego dei giovani operai e l'osservanza delle norme di polizia. I numerosi disastri che seguivano nelle miniere di carbon fossile determinarono (1) la nomina di un gran numero di ispettori speciali (*Inspectors of Coal Mines*), con estese facoltà di fare inchieste sulle condizioni delle miniere, delle cave di carbon fossile, degli edifici, del macchinario, sulla ventilazione e sulla illuminazione delle fabbriche e con illimitati poteri regolamentari del Ministro dell'interno. Seguì più tardi, collo Statuto del 35 e 36 Vittoria, c. 76-77, una unificazione delle leggi relative alle miniere ed alle cave di carbon fossile in una serie di articoli di polizia mineraria, colle prescrizioni di una ispezione di polizia mineraria per tutte le nuove aziende, di affidare la direzione dei lavori minerari ad impiegati delle miniere debitamente approvati per i quali viene anche prescritto un ordinato sistema di esami e di certificati (§§ 27-36); con norme e relazioni sui casi d'infortunio, limitazione del lavoro delle donne e dei fanciulli ed altre disposizioni come nelle leggi relative alle fabbriche (2).

III. Per altre considerazioni vennero istituite ispezioni speciali, subordinate al Ministero dell'interno come organi dell'amministrazione dello Stato.

Dal punto di vista della tutela della pubblica sicurezza si aggiunsero agli ispettori delle miniere anzitutto gli ispettori sulle sostanze esplosive secondo la legge del 1875 (3), per controllare l'applicazione delle disposizioni di polizia per la sicurezza della fabbricazione e del

(1) 18 e 14 Vittoria, c. 100; 18 e 19 id., c. 108; 23 e 24 id., c. 151.

(2) L'andamento della legislazione sulle miniere e sulle cave di carbon fossile seguì di pari passo la legislazione sulle fabbriche. Anche qui le porsero principalmente materiali preziosi i *Reports on Children's Employments in Mines and Manufactories*, 7 volumi del 1842-43. Si debbono però distinguere: 1) le ispezioni generali delle miniere dipendenti dall'*Inspector of Mines*, che presenta annuali rapporti. Le norme fondamentali della legge 5 e 6 Vittoria, c. 99, sono state essenzialmente ampliate dalla legge 23 e 24 Vittoria, c. 151 e nuovi ampliamenti vennero già proposti più volte. I documenti parlamentari contengono ogni anno, nelle *Miscellaneous Statistics*, vol. V, quadri speciali sulla produzione metallifera complessiva dell'Inghilterra (*Parl. P.*, 1864, n. 3398, pag. 276-281). Le miniere di carbon fossile e le altre si registrano anche negli *Statistical Abstracts* dei *Parl. P.*, 1865, n. 3340; 2) L'ispezione delle miniere di carbon fossile è già regolata dalla legge del 18 e 19 Vittoria, c. 108 dal punto di vista speciale della prevenzione degli infortuni colla legge del 23 e 24 Vittoria, c. 151, il sistema venne però considerevolmente esteso e si diede facoltà al Ministro dell'interno di sanzionare, oltre alle disposizioni generali, *Special rules*, delle quali i proprietari stessi delle miniere debbono presentare i progetti per essere dal Ministero emendati e approvati. Se i proprietari delle miniere trascurano di farlo, queste *rules* possono esser compilate da una speciale Commissione di 8 ingegneri delle miniere. Si vedano in proposito i *Reports of Inspectors of Coal Mines*, che vengono annualmente presentati al Parlamento.

(3) *Explosive Substances Act*, 38 Vittoria, c. 17, 59.

commercio delle polveri, della dinamite e di altre sostanze esplosive richiedenti una speciale licenza di polizia, una notificazione del locale e numerose altre disposizioni di sicurezza per il maneggio di queste sostanze.

Da un altro punto di vista venne determinata l'istituzione degli ispettori delle pesche (1), per il controllo delle numerose disposizioni di polizia relative alla conservazione del pesce e per raccogliere i relativi materiali statistici. I *Commissioners of British Fisheries*, l'*Inspector of Salmon Fisheries*, gli *Special Commissioners for Irish Fisheries* debbono presentare i loro speciali rapporti, senza pregiudizio delle competenze dei *Local Conservators*, nominati secondo le singole esigenze nelle corti speciali dei giudici di pace.

Dal punto di vista della polizia sanitaria, venne determinata la istituzione di un *Inspector of Burial Grounds*, secondo la legge principale del 18 e 19 Vittoria, c. 128, § 8, per il controllo delle numerose disposizioni di polizia relative ai cimiteri. Considerazioni di polizia sanitaria determinarono del pari l'istituzione di un *Inspector* speciale per vigilare la pulizia dei fiumi (2).

Lo sviluppo della polizia dei costumi suggerì più tardi anche l'istituzione di un ispettore sopra tutto quanto concerne il maltrattamento degli animali conforme, alla legge del 39 e 40 Vittoria, c. 77, *Cruelty to Animal Act*, alla quale si venne connettendo nello stesso anno la legge sulla vivisezione, il *Vivisection Act*, dove sono prescritte norme speciali per la concessione di conigli per esperimenti a condizione che siano impiegati mezzi lenitivi e con comminatoria delle consuete pene di polizia (3).

(1) 25 e 26 Vittoria, c. 109; 36 e 37, id., c. 171.

(2) *Rivers Pollution Prevention Act*, 39 e 40 Vittoria, c. 75.

(3) Il bilancio dell'*Home Department*, Cl. II, voto 14, comprende: ispettori delle fabbriche secondo la legge 41 Vittoria, c. 16: Un *Chief Inspector* a 1200 Ls.; 5 *Superintending Inspectors* a 500-700 Ls.; 49 *Inspectors* a 200-500 Ls.

Ispettori delle miniere e delle cave di carbon fossile conforme al 35 Vittoria, c. 76-77: *Chief Inspector* a 1000 Ls.; 13 *Inspectors* a 600-800 Ls.; 12 *Assistant Inspectors* a 300-400 Ls.

Un *Board of Examination* a 190 Ls.;

Due *Inspectors of Explosive Substances Act* a 800-1000 Ls.;

Due *Inspectors of Fisheries* a 700 Ls.;

Un *Inspector of Burial Grounds* a 850 Ls.;

Un *Inspector under Rivers Pollution Act* a 50 Ls.;

Un *Inspector under Cruelty to Animals Act* a 210 Ls.

Un quadro generale del personale degli ispettori si trova negli atti parlamentari inglesi del 1880, vol. XL, 389.

[L'*Home office* comprende tuttodì le varie ispezioni centrali al voto 4 della Classe II, e precisamente;

1. *Inspection of factories and workshops*, 41 e 42 Vitt., c. 16; 46 e 47 id., c. 53; 50 e 51 id., c. 46; 52 e 53 id., c. 62; 54 e 55 id., c. 75, con un capo ispet-

SEZIONE III.

C. — *I Controlli amministrativi, giuridici e parlamentari della polizia amministrativa.*

§ 121.

C. 1. Controlli amministrativi.

I controlli amministrativi nei riguardi del mantenimento della pace pubblica hanno subito nel corso del nostro secolo le più radicali trasformazioni, le quali danno uno speciale carattere all'interna evoluzione dello Stato inglese.

I. Il punto di partenza è la semplice amministrazione dei prefetti durante il periodo anglo-normanno, amministrazione per mezzo di balivi delle contee e di balivi locali soggetti alla più severa disciplina dell'ufficio del Tesoro e dipendenti direttamente dal Re come appaiono specialmente nella Storia dello Scacchiere di Madox ed in

tore a 1200 Ls., 4 sovrintendenti a 700 Ls., e 54 ispettori in tre classi a 400, 300, 200 Ls.; in tutto 59 impiegati, con una spesa di 23.299 Ls.

2. *Inspection of explosives*, 30 Vitt., c. 17; 46 e 47 Vitt., c. 184, con un ispettore capo a 1000 Ls., un ispettore a 800 e uno a 700 Ls.

3. *Inspection of coal and metalliferous mines*, 35 e 36 Vitt., c. 77; 50 e 51 id., c. 46 e c. 58; con 14 ispettori a 600-800, e 22 assistenti a 300-400 Ls.; vi è aggiunto l'ufficio per gli esami dei direttori e vice-direttori delle miniere di carbone, secondo il 50 e 51 Vitt., c. 58, con 12 segretarii.

4. *Inspection under cruelty to animals act*, 39 e 40 Vitt., c. 77, con un ispettore e un assistente.

5. *Inspection of burial grounds*, 18 e 19 Vitt., c. 128, 3, 8, con un ispettore a 650 Ls.

6. *Inspection under inebriates act*, 42 e 43 Vitt., c. 19 e 51, 52 id., c. 19, dipendente dall'ispettore precedente.

Annesso all'ufficio del segretario per la Scozia (Cl. II, voto 17) è l'ispezione *under alkali works regulation act* con un ispettore; l'ispezione *under Rivers pollution act* del 1876, 39 e 40 Vitt., c. 75. Il *Fishery board* per la Scozia forma un ufficio speciale, regolato secondo numerose leggi, dall'atto 48 Giorgio III, c. 110, al 54 e 55 Vitt., c. 28, con una spesa di 22.318 Ls. e 42 funzionarii, tra cui un presidente a 860 Ls. e un segretario a 400 Ls.

Annessi all'ufficio del segretario di Stato per l'Irlanda sono gli ispettorati dei manicomii, delle pesche, del servizio veterinario e del bestiame. Vi sono due *Inspectors* dei manicomii, 8 e 9 Vitt., c. 107, s. 23; 3 *Inspectors* delle pesche con altri 9 funzionarii, 32 e 33 Vitt., c. 92, s. q.; un dipartimento veterinario, 41 e 42 Vitt., c. 74 con un capo e 51 funzionarii, tra cui 29 veterinarii nei porti; un ispettore *under cruelty to animals act*, 39 e 40 Vitt., c. 77].

altri documenti originari; istituzione altrove sconosciuta e che riesce del pari incomprensibile e quasi incredibile nell'Inghilterra moderna. La *Magna Charta* e i secoli successivi del medio-evo danno un'idea delle continue lotte contro gli arbitri del potere di polizia e contro le imposizioni dei balivi reali. Riescì però efficace e durevole rimedio contro gli arbitri dell'Amministrazione l'indipendenza delle autorità superiori di polizia col mezzo delle classi possidenti e colte, sotto forma di una commissione dei giudici di pace delle contee e delle città a cominciare dal 1360 coll'atto 34 di Edoardo III, c. 1 (1).

II. L'ufficio dei giudici di pace si viene sempre più assicurando grazie ad un continuo aumento del personale, ad un crescente sviluppo delle sue funzioni ed alla subordinazione dei funzionari delle parrocchie nel periodo dei Tudor; si mantiene nel periodo della lotta costituzionale all'epoca degli Stuardi e contribuisce più di tutte le altre istituzioni dello Stato a combattere un dispotismo privo di fondamento legale. In queste battaglie, coll'abolizione della Camera stellata in seguito all'atto 10 Carlo I, c. 16, venne abolita l'istanza di ispezione e di ricorso dei ministri della Corona, limitandola ai tribunali, e tolto così ogni motivo di dar carattere prevalentemente giurisdizionale alle autorità di polizia.

III. Il complemento dell'indipendenza dell'ufficio dei giudici di pace segue nel secolo XVIII. Si fonda esso essenzialmente sull'indipendenza dell'ufficio onorario per effetto del possesso e sopra il senso giuridico che si sviluppa nell'ufficio onorario ad onta della nomina revocabile nello stesso modo come nelle funzioni giudiziarie propriamente dette. L'originario potere disciplinare del Re e delle autorità centrali trova tacitamente la sua limitazione nella posizione sociale di queste migliaia di uffici onorari rurali ed urbani, i quali comprendono le più spiccate individualità non solo della Camera alta e della Camera bassa, ma si può dire di tutta quanta la classe dirigente dell'Inghilterra (2). La necessaria subordinazione amministrativa delle autorità provinciali al potere centrale rimane tuttavia garantita dal diritto di sciogliere in qualunque momento una qualsiasi Commissione di pace e nominarne un'altra nuova, facoltà che può del pari essere adoperata a scopi partigiani soltanto in casi straordinari come avvenne raramente dopo gli Stuardi. Imperocchè può dirsi che dopo la Ristorazione

(1) In pratica più importante per la vita sociale dei più importanti articoli della *Magna Charta*, non come polizia patrimoniale, ma come ufficio di nomina regia, colla piena responsabilità civile e penale, pel compimento dei doveri pubblici. Di pari passo procede la crescente specializzazione delle leggi di polizia.

(2) Il severo stile dei consigli regii ai giudici di pace nel tempo dei Tudor si è mutato in una cortese corrispondenza del segretario di Stato col luogotenente, per dargli norme e consigli. L'istanza materiale d'appello, dopo la soppressione della Camera stellata, passò ai tribunali, i quali si occupano del pari dei riguardi esteriori, per lasciare la mano libera alle Corti dei giudici di pace, sino a che sono salvi i principii fondamentali della competenza.

naufragò o si mostrò assolutamente vano qualsiasi tentativo di nominare o destituire i giudici di pace per scopi partigiani di fronte alla posizione sociale di questi uffici onorari.

IV. La parziale ricostruzione di un controllo amministrativo si manifesta soltanto nel secolo XIX. Il lato debole della costituzione locale consiste in questo, che essa, al pari dei collegi amministrativi della Germania, si dimostrò insufficiente per le più importanti riforme sociali e per i nuovi uffici che la cura del benessere pubblico e della coltura generale imponeva allo Stato. Per l'applicazione della nuova legislazione sociale si venne così foggando in Inghilterra una nuova ed agile Amministrazione, con ampi poteri disciplinari e di sorveglianza, come in Germania le autorità amministrative avevano conseguito il loro più agile ordinamento nel periodo di Stein e di Hardenberg e colle buone istituzioni amministrative degli Stati della lega renana. Ma anche in materia di conservazione della pace, per quanto sia compresa essenzialmente tra gli uffici della polizia di sicurezza, per quanto sia rimasta connessa al principio fondamentale del sistema delle contravvenzioni, per il quale i controlli giuridici sono generalmente sufficienti, si riuscì tuttavia, in certi confini determinati, ad un vero potere disciplinare sopra le persone e ad una istanza di ispezione, colle seguenti norme regolamentari:

1) In materia di Amministrazione della nuova *Constabulary* retribuita, nella quale le istanze disciplinari e di ispezione concorrono insieme al potere disciplinare e alla giurisdizione delle sezioni dei giudici di pace;

2) In materia di Amministrazione carceraria, la quale, tanto per le prigioni locali quanto per le altre, si trova ora riunita sotto l'Amministrazione più severa delle autorità governative, lasciando alla competenza dei giudici di pace soltanto il modesto ufficio di visitatori e l'Amministrazione delle case di detenzione;

3) In materia di spese criminali, le quali soggiacciono ormai interamente al controllo dello Stato dopochè le spese relative alla procedura penale sono state messe a carico della cassa dello Stato;

4) In materia delle ispezioni che abbiamo sopra enumerate, le quali si fondano del pari sul sistema delle contravvenzioni, mentre richiedono per la loro pronta attuazione le cure delle autorità governative ed in alcune materie anche un concorrente potere penale degli ispettori governativi.

Il potere disciplinare sopra gli impiegati esecutivi, il diritto di ispezione, colla facoltà di correggere le disposizioni dei funzionari e per conseguenza anche un ricorso al Ministero, vennero in larga misura ristabiliti in tutte le materie sovraccennate (§§ 118-120).

§ 122.

C. 2. Controlli giuridici.

Se in materia di Amministrazione finanziaria la liquidità del denaro condusse a molteplici controlli amministrativi, giuridici e parlamentari, come non ne troviamo in alcun'altra materia, nell'Amministrazione di polizia il sistema dei controlli giuridici è stato sviluppato con una grande energia, che non trova l'eguale in alcun'altra Amministrazione. L'esperienza degli abusi del potere di polizia sotto un governo dispotico nei primi secoli, i pericoli dell'abuso del potere di polizia per scopi partigiani nei secoli successivi, determinarono appunto questa costruzione giuridica, la quale si rivela nel modo più energico in materia di preservazione della pace.

I. La limitazione del potere di polizia per parte dei tribunali civili ordinari si limita sostanzialmente al principio che l'impiegato dello Stato, quando eccede i limiti della sua competenza, si rende passibile, al pari di qualsiasi privato, di un risarcimento di danni e di una riparazione. " Quando un funzionario superiore non ha alcuna giurisdizione o eccede la propria giurisdizione, oppure esercitando una giurisdizione ad esso spettante ne trascura le forme essenziali, il suo atto è nullo; questo atto si considera come *coram non iudice*, ed è ammessa un'azione civile per risarcimento di danni anche se egli l'abbia commesso senza alcuna cattiva intenzione „ — Chè se anche non si fa luogo a questa azione di regresso in materia civile, il principio esercita in ogni modo un'azione preventiva e riesce efficace a mantenere entro i limiti delle facoltà loro concesse dalla legge gli impiegati dello Stato e dei comuni così civili come militari. La massima può in ogni modo condurre a qualche rigore anche contro gli impiegati che agiscono in buona fede. Si credette così di dover assicurare un certo riguardo personale all'ufficio onorario dei giudici di pace, senza violare il principio medesimo che si manteneva fermo come essenziale alla tutela delle pubbliche libertà. Su questi criteri si fondano gli atti per la tutela dei giudici, nella nuova forma assunta colla legge del 1847-48 (1) per agevolare ai giudici di pace la propria difesa. Entro un mese dalla presentazione del ricorso, deve esserne fatta al funzionario la notifica per iscritto, dopo la quale il querelato ha sempre facoltà di offrire un amichevole componimento. Se questo viene respinto e il Giurì interpellato non trova sufficiente la somma che egli aveva offerta, esso deve pronunciare una sentenza sul risarcimento dei danni. Se ulteriormente non può esser fornita la prova

(1) *Justice of the Peace protection Act*, 11 e 12 Vitt., c. 44.

che il giudice di pace abbia ecceduto la propria competenza con malvagia intenzione o senza ragionevole causa, deve tuttavia, per mantenere il principio fondamentale della legge, pronunziarsi la condanna del medesimo ad una multa nominale di due penny, senza alcun risarcimento di danni (1).

II. Nel chiudere entro limiti precisi il potere di polizia, si trovano adatti centri di gravità nel ricorso penale contro qualsiasi impiegato per premeditato abuso di ufficio in seguito a *corrupt, partial o malicious motives*, sia che ciò egli faccia per privato interesse, per sollecitazione o per eccesso di potere. Per la *Constabulary* retribuita apparve sufficiente la comminatoria di 100 Ls. di multa nella Metropoli, e di 10 Ls. nelle provincie contro gli uomini di truppa, i loro ufficiali ed i loro ispettori nel caso in cui si mescolino alle elezioni politiche con eccitamenti o minacce. Questa responsabilità penale considerata come principio fondamentale della libertà civile e guarentita con straordinaria severità, non è attenuata da alcuna protezione a vantaggio di qualsiasi classe di impiegati onorari o di carriera. Nessun ordine superiore, neppure lo stesso ordine personale del Re, dei Ministri o delle autorità superiori civili o militari può sottrarre il funzionario a questa responsabilità e, come nel diritto comune tedesco, si ha cura che questo controllo giuridico non sia garantito soltanto dall'esclusivo diritto di denuncia della procura di Stato, ma eziandio che non possa esser reso inefficace da decisioni preliminari d'una Commissione di competenza. Per il retto mantenimento dell'ordine giuridico vennero conservati il sistema delle denunce penali col mezzo di un *private prosecutor*, cioè dell'azione popolare, e il diritto del Gran giurì di sollevare denunce *ex officio (presentment)*; in seguito all'introduzione della procura di Stato seguita col mezzo dell'atto sulla prosecuzione delle offese del 1879 venne aggiunta la severa clausola (art. 7) per cui " nulla di ciò che è contenuto in questo atto può scemare il diritto di qualsiasi cittadino di istituire, intraprendere o continuare una procedura criminale ", (2). Di grande importanza sembra inoltre il controllo giuridico indiretto che i tribunali ordinari esercitano colle loro sentenze sui reati e le contravvenzioni pubbliche, specialmente colle loro sentenze sugli *assaults* e le resistenze contro le autorità superiori, nelle quali deve seguire un'assoluzione quando

(1) Nessun'azione di regresso è ammessa quando il giudice di pace agisce come *Ministerial Officer* e soltanto in seguito a mandato del tribunale. Il *Constable* non è passibile di alcuna pena quando dimostri che il suo atto si fonda sopra un ordine del giudice di pace. Per la posizione generale dei tribunali civili rispetto all'Amministrazione si veda il § 42 della parte generale. In due o tre casi la *Protection* si estende anche agl'impiegati dell'Amministrazione delle imposte. Rimane però sempre severissima la tutela contro gli eccessi di potere delle autorità militari.

(2) " *Nothing in this act shall interfere with the right of any person to institute, undertake or carry on any criminal proceeding* „.

abbia avuto luogo un eccesso di potere — sconfessione dell'uso del potere di polizia contro la legge, il quale, dovendo anche in Inghilterra difendersi di fronte all'autorità dei tribunali, non può esservi sottratto da alcuna Amministrazione ministeriale (1).

III. I positivi controlli giuridici necessari ancora in larga misura dopo lo sviluppo degli ordinari giudizi civili e penali si fondano sopra la distinzione ammessa nella dottrina generale delle norme del diritto di polizia fra le leggi penali di polizia e le leggi amministrative di polizia (§ 34) e sulla distinzione che ne deriva fra le trasgressioni di polizia (*convictions*) e le ordinanze obbligatorie di polizia (*orders*).

1) La prima parte del diritto di polizia, in quanto riesce a singoli ed assoluti ordini o divieti del potere di polizia, secondo il sistema delle trasgressioni, si trova sancita da speciali disposizioni penali ed è posta per la sua applicazione sotto il controllo giuridico dei giudici di pace nel modo stesso delle *summary convictions*. La interminabile ripetizione in più migliaia di disposizioni di questi precetti di polizia, che continuano nelle innumerevoli clausole penali delle odierne leggi amministrative, serve appunto allo scopo di mantenerne l'applicazione scevra dall'influsso dei partiti locali nella costituzione comunale e dall'influsso dei partiti politici nell'Amministrazione dello Stato (2).

Il sistema delle trasgressioni è del pari sancito da speciali ammende contro gli impiegati inferiori, specialmente contro gli impiegati inferiori dell'autogoverno comunale, riguardo ai quali la disciplina personale, colle sanzioni del licenziamento, della repressione e di ammende non poteva riescire efficace nella stessa misura come contro i funzionari di carriera. Queste clausole ripetute per migliaia di volte nelle leggi amministrative inglesi ricorrono assai raramente nella vita ordinaria; sembrano però necessarie per mantenere spe-

(1) I giudici di pace sono passibili di processo penale anche nei casi in cui essi agiscano in causa propria, come può avvenire quando essi debbano decidere come proprietari fondiari o di case, o come industriali e padroni, o per altri interessi privati. Anche le decisioni dei tribunali ci porgono esempi di evidente partigianeria nella concessione o nel rifiuto di licenze industriali. Nella generazione precedente si hanno anche esempi di qualche condanna per ingerenza del potere di polizia dei giudici di pace nelle elezioni politiche.

In questi casi si può ricorrere altresì ad una procedura fiscale in via di ufficio, *Criminal information*, la quale può essere iniziata presso i tribunali. Esempi di questa procedura si hanno in caso di rifiuto di una concessione industriale per vendite private od in caso essa venga invece concessa per *corrupt motives*.

Sulla posizione degli ordinari tribunali penali rispetto all'Amministrazione nelle circoscrizioni più ampie vedi il § 84 della parte generale.

(2) Il punto fondamentale di questa costruzione del diritto di polizia si trova nel Ministero dell'interno secondo il sistema del mantenimento della pace, nel quale l'autorità di polizia nei casi singoli appare soltanto come complementare mentre per la trattazione che segue sull'Amministrazione interna (cap. VI) si riesce a poco a poco ad un opposto ordinamento. Il punto di vista generale del sistema delle contravvenzioni è stato esaminato nella parte generale, a pag. 321-324.

cialmente la disciplina burocratica negli impiegati inferiori. I numerosi ispettori governativi istituiti negli ultimi tempi hanno avuta facoltà di ingerirsi nel campo delle amministrazioni comunali e dell'economia privata con una disposizione generale per effetto della quale "qualsiasi opposizione mossa agl'ispettori nell'esercizio delle funzioni attribuite loro dalle leggi è punibile con una multa sino a 20 Ls. ,.

Dove le esigenze della pratica hanno resa necessaria una più severa applicazione di queste disposizioni penali, specialmente contro gli impiegati di carriera, si ricorse a più severe comminatorie, con ammende di 20, 100 e 200 Ls. in seguito ad azione popolare innanzi ai tribunali, attribuendo la metà del ricavato allo Stato e l'altra metà al denunciante, forma grazie alla quale la persecuzione penale viene interamente assicurata anche di fronte ad una rinunzia di agire della procura generale dello Stato (1).

2) Le relative prescrizioni di polizia sopra accennate, le quali, conforme allo scopo di una norma di polizia, non possono esser foggiate secondo il sistema delle contravvenzioni, aprono la via alla sterminata serie delle disposizioni di polizia per i singoli casi (*orders*), le quali vengono emanate soltanto dopo avere esaminati i singoli casi medesimi (2). Lo stesso carattere ha la sterminata materia delle concessioni di polizia, la cui costruzione giuridica deve essere ricondotta alla qualità di speciali disposizioni di polizia (3). Il controllo giuridico di queste obbligatorie prescrizioni di polizia forma dovunque il più difficile problema dell'Amministrazione, il quale in Inghilterra è stato da molto tempo risolto coll'elevare l'autorità di polizia dei giudici di pace ad una vera giurisdizione. Negli Stati costituzionali del Continente quest'ufficio sembra il punto più delicato del nuovo ordinamento della giustizia amministrativa. Ad onta della differenza degli organismi amministrativi, trattasi di risolvere dovunque il problema col rinvigorire l'istanza d'ispezione e le istanze di ricorso che ad essa si connettono col mezzo dell'ordinamento collegiale e della posizione permanente delle autorità superiori alle quali è rimessa la

(1) Ciò avviene contro i funzionari che ricusano di compiere il loro ufficio nell'applicazione dell'*habeas corpus Act* ed in altri casi, nei quali si riconosce facilmente il motivo della comminatoria di più gravi ammende.

(2) La relatività della limitazione fra le ordinanze di polizia condizionate e assolute appare in modo evidente nel pericoloso tentativo di nuovi *Nuisances Removal Act* (vedi innanzi il § 126) intesi a costruire la polizia sanitaria secondo il sistema delle contravvenzioni come mezzo di comminatoria penale contro i letamai pericolosi alla salute pubblica, l'accumularsi di materiali che danno cattivo odore, il soverchio ingombro delle case di abitazione, le indebite emissioni di fumo, la vendita di commestibili insalubri e via di seguito. Nella emanazione delle norme di polizia per la vita quotidiana tanto gli impiegati quanto il pubblico dimostrano che è impossibile raggiungere gli scopi dell'Amministrazione di polizia senza l'uso di speciali disposizioni penali che si ripetono ogni giorno. Su questo si fonda il sistema di cui parleremo nel cap. VI.

(3) Vedi sopra § 84, II, 1, 2.

decisione e con l'assicurare loro un'obbedienza giuridica (1). Secondo il sistema inglese, i controlli giuridici sono istituiti dal basso in alto e tutte le possibili garanzie di un'Amministrazione non partigiana sono riposte già nell'*original jurisdiction*, cioè nell'emanazione degli ordini in prima istanza.

1) L'*original order* del giudice di pace, sin dal momento in cui viene emanato, si trova soggetto all'effettivo controllo giuridico determinato dalla prescrizione delle leggi di polizia per cui nell'emanazione delle più importanti ordinanze che si riferiscono alla libertà personale od agli interessi economici è richiesto il concorso di due giudici di pace in una *Petty Session*. In generale però giova allo scopo di un controllo reciproco la procedura inglese, secondo la quale l'emanazione di una disposizione di polizia segue di regola su richiesta di un constabile, — l'invito dell'accusato per mezzo di un constabile, — la discussione orale del caso coll'intervento di un *Clerk* — e di regola pubblicamente, — l'ordinanza di polizia deve essere redatta secondo un formulario legale in cui viene convalidata con documenti l'osservanza delle forme essenziali e delle prescrizioni delle ordinanze di polizia (2).

2) Queste garanzie vengono rafforzate da una risoluzione collegiale dei giudici di pace in una Corte speciale della divisione o nelle Corti trimestrali della contea, secondo la diversità dei casi. Da questa competenza collegiale dipendono i casi più importanti delle malleverie prescritte dalla polizia, le concessioni di osterie e di altri luoghi di vendita al minuto e tutte quelle concessioni di polizia le quali, penetrando molto addentro nella vita civile, rimangono così interamente sottratte a possibili abusi partigiani per scopi elettorali. In questa materia è assicurata la discussione pubblica e orale e la garanzia di tutti i rimedi giuridici. Ugual garanzia circonda di regola anche la revoca delle concessioni di polizia. Dove compare il pericolo di abusi politici, la concessione viene accordata in modo più semplice, come succede per i teatri, per i macelli ecc. Nei casi speciali di poca importanza, come pei locali di biliardo ecc., non è ammesso l'appello. La concessione delle vetture e quanto ad essa si connette è pure di competenza dell'autorità di polizia amministrativa. Le concessioni, per il cui giudizio si richiede l'assistenza di superiori impiegati tecnici, secondo la nuova legge vengono molte volte attribuite anche alle autorità centrali (3).

(1) Vedi sopra § 86, III.

(2) Tale lo scopo dei numerosi formulari aggiunti alle leggi di polizia.

(3) Non è possibile esporre la mancanza di cognizioni e di capacità di stare in giudizio nelle questioni di controllo giuridico in modo più sicuro che col mezzo della querela sopra la troppo casuistica applicazione di queste materie. Non sarebbe possibile rendere all'Amministrazione alcun servizio peggiore di quello della uguale trattazione di questi casi per i quali la legislazione inglese ha dovuto accordare più di 50 forme diverse in massima con buon fondamento.

3) Un giudizio d'appello presso le Corti trimestrali dei giudici di pace è ammesso soltanto nei casi in cui un importante interesse patrimoniale consiglia la tutela di una seconda istanza, specialmente in caso di rifiuto di concessioni di polizia, in caso di ordinanze arbitrali di polizia sull'ammontare dello stipendio o dei salari, almeno per le somme più elevate, nelle controversie relative alle ordinanze sui pesi e misure e somiglianti. La decisione dell'istanza superiore si limita di regola al punto giuridico della controversia, se anche ciò non è espressamente determinato dalla legge. La licenza viene in parecchi casi condizionata alla prestazione di una cauzione. Il numero dei casi d'appello che vengono annualmente discussi non è davvero rilevante: secondo le statistiche giudiziarie del 1880 esso ammonta a 172 casi. Nondimeno anche questa istanza intermedia, sebbene appaia in modo tacito ed indiretto, come controllo giuridico dell'Amministrazione di polizia ha una grande importanza (1).

4) Abbiamo finalmente il controllo giuridico dei tribunali, nella forma di un processo di rescritto e di mandato, in tutti i casi nei quali un'ordinanza di polizia può condurre all'arresto personale. L'uso, dell'*Habeas corpus* negli arresti compiuti dalla polizia non è infatti raro e legalmente efficace. L'ulteriore controllo col mezzo del diritto di avocazione (*Writ of Certiorari*) sin dal secolo XVIII riesce impopolare e molesto alle tendenze di indipendenza dell'Amministrazione dei giudici di pace. Nella maggior parte delle nuove leggi di polizia viene esplicitamente vietato, il che si intende però sempre con una riserva per la Corona. Sempre più preferita viene perciò la nuova forma dello *special case*, col mezzo d'un decreto per la speciale istruzione dello *status causae*, ampliata negli ultimi tempi colle leggi 12 e 13 Vittoria, c. 45, 20 e 21 Vittoria, c. 43 ed abbastanza generalmente usata, imperocchè sembra desiderabile alle medesime Corti trimestrali. Rimane generalmente riservato un *Writ of Certiorari*, anche per i casi nei quali il giudice di pace non ha in generale alcuna giurisdizione e per i casi di una dolosa procedura conforme all'atto 5 e 6 Guglielmo IV, c. 33 (2).

Il risultato complessivo di questa costruzione giuridica è che anche per le singole ordinanze della polizia sembra assicurata in ogni caso la loro conformità alle disposizioni delle leggi vigenti quantunque volte un importante interesse della libertà civile od un notevole interesse economico sembra consigliare come necessario od opportuno siffatto controllo giuridico (3).

(1) Vedi nota 8 alla pagina precedente.

(2) Vale anche qui quanto si è detto nella nota precedente. Si può inoltre ricorrere ad un *Writ of Mandamus*, per esempio, in caso di rifiuto della concessione di un appello garantito dalle leggi, di rifiuto della constatazione di un'autorità comunale scelta conforme alle leggi e nei pochi casi di una ricusazione.

(3) Anche in questa materia l'indifferenza contro le figure processuali appare

§ 123.

C. 3. Controlli parlamentari.

I controlli parlamentari nella loro condizione normale sono i seguenti:

1) I controlli speciali per mezzo della presentazione di petizioni o di indirizzi, i quali, nei primi secoli, formavano una materia molto importante delle discussioni parlamentari, mentre ora sono in gran parte scomparsi quanto più sono moltiplicati e rafforzati i controlli giuridici dell'Amministrazione. Le questioni relative alle controversie amministrative la cui decisione spetta costituzionalmente alla giurisdizione dei giudici di pace od anche ai giudici ordinari non possono formare oggetto di deliberazioni del Parlamento nei casi singoli, servono bensì come segnalazione di possibili inconvenienti per riforme legislative. La grande estensione della giustizia amministrativa spiega la parte relativamente piccola di tempo necessario a prendere in considerazione nei Parlamenti moderni gli antichi *gravamina* delle popolazioni.

2) Il controllo generale che si esercita col mezzo della discussione del bilancio dell'*Home Secretary* comprende tutte le varie materie connesse al mantenimento della pace. Soltanto gli stipendi dei giudici retribuiti di polizia sono stanziati sul fondo consolidato e sottratti perciò ad una libera concessione del Parlamento. Per tutto il rimanente, la Camera dei Comuni esercita nella classe III (*Law of Justice*) la sua critica su tutta l'Amministrazione in modo molto ampio, e naturalmente in più larga misura su tutto quanto si attiene al nuovo ordinamento della *Constabulary* e dell'Amministrazione carceraria. In questa materia si può dire che l'indipendenza di giudizio del Parlamento si sviluppò nello stesso modo in cui si è sviluppato il potere regolamentare del Ministero (1).

molto caratteristica. Tra le forme di un processo civile, di un processo penale, di una procedura sommaria civile o penale, di un processo per rescritto o per mandato, fra le competenze dei singoli giudici di pace, delle grandi e delle piccole sezioni e dei tribunali, viene scelta quella che sembra più adatta allo scopo. La natura di decisione giuridica amministrativa rimane però sostanzialmente la stessa: il riconoscimento della legalità di un'ordinanza di polizia da parte di un funzionario il quale si trova giuridicamente indipendente, sentito sempre l'interessato.

(1) Dopochè le disposizioni relative all'ordinamento carcerario coll'abrogazione delle leggi precedenti sono diventate materia di regolamenti ministeriali, il Parlamento si è riservato altresì la facoltà di approvare i medesimi, di guisa che i regolamenti di ambedue le Camere determinano che suddette disposizioni carcerarie entrano in vigore soltanto 40 giorni dopo che esse sono rimaste davanti alle Camere medesime ed in quanto non vi abbiano trovata alcuna opposizione.

3) Una serie speciale di norme fondamentali per tutelare le elezioni parlamentari contro qualsiasi ingerenza del potere di polizia diede luogo fin dai tempi antichi a numerosi tentativi in questo senso. La Camera dei Comuni seppe acquistare una efficace difesa col suo definitivo diritto di verificare le elezioni dei propri membri, le quali potevano esser soggette ad annullamento in caso di indebite ingerenze del potere di polizia. Lo stesso principio della sconvenienza di qualsiasi ingerenza del potere di polizia nelle elezioni politiche è stato da gran tempo riconosciuto dai tribunali, ai quali negli ultimi anni è stata rimessa la decisione delle controversie elettorali (1). Qualsiasi tentativo di usare i poteri di polizia per scopi elettorali rimane tanto più inefficace, che in questa materia entrano in campo anche i privilegi parlamentari. Già in antiche risoluzioni del Parlamento si dichiara violazione del privilegio " per qualsiasi ministro o servitore della Corona il volgere direttamente od indirettamente i poteri del proprio ufficio ad uso delle elezioni dei rappresentanti della Nazione „, del pari che " l'invio di istruzioni ai constabili superiori, ai constabili o ad altri impiegati per la loro partecipazione alle elezioni „ (2). La Camera dei Comuni, in caso di violazione del proprio privilegio, può richiedere l'immediato arresto del colpevole per mezzo dei funzionari della Camera (3) — una forma speciale di sanzione penale la quale si è sviluppata sin dagli antichi tempi di fronte allo smisurato esercizio dei poteri di polizia, ma che ancora oggi è abbastanza comune ed effettivamente si esercita.

I fondi segreti destinati al servizio di pubblica sicurezza (*Home secret service*) sono stanziati sino alla somma di 10.000 Ls. sul fondo consolidato, mentre ogni anno la Camera vi aggiunge una somma 3 o 4 volte maggiore con un voto speciale.

(1) A queste si aggiungono altre più estese regole precauzionali. Abbiamo già fatto menzione delle disposizioni penali che vietano alle autorità retribuite di polizia di partecipare alle elezioni con promesse o con minacce sotto comminatoria di una multa di 100 Ls. con azione popolare. A questo si aggiunge la disposizione legislativa per cui la maggior parte dei funzionari governativi non possono esercitare il diritto elettorale e l'incompatibilità dei commissari elettorali, i quali non possono essere eletti nel collegio dove esercitano le loro funzioni.

(2) 17 *Journals*, pag. 507.

(3) 9 *Journals*, pag. 191.

I N D I C E

LIBRO I. Basi storiche del diritto amministrativo inglese *Pag.* 3

LIBRO II. Norme generali del diritto amministrativo

Cap. I. — Norme del diritto amministrativo	115
Cap. II. — Organi del diritto amministrativo	153
Sezione I. Il Re e i Consiglieri reali	153
, II. Le autorità centrali e la burocrazia	208
, III. Organi dell'autogoverno (<i>Selfgovernment</i>) e i <i>Local Boards</i> .	260
Cap. III. Controlli dell'amministrazione	324
Sezione I. Tutela e controlli giuridici nel diritto pubblico in generale .	324
, II. A. Applicazione dei controlli amministrativi	355
, III. B. L'esecuzione dei controlli giuridici nell'amministrazione inglese	377
, IV. C. I controlli parlamentari dell'amministrazione	427

P A R T E S P E C I A L E

LIBRO III. Le singole materie del diritto amministrativo

Cap. I. — Amministrazione degli affari esteri	447
Cap. II. — Amministrazione della guerra	481
Sezione I. A. Diritto amministrativo dell'esercito nazionale	481
, II. B. Organi esecutivi del diritto militare	523
, III. C. Controlli amministrativi, giuridici e parlamentari dell' l'amministrazione militare	618
Cap. III. — La marina militare	638
Cap. IV. — Amministrazione finanziaria	687
Sezione I. A. Diritto amministrativo delle finanze	688
, II. B. Organi dell'amministrazione finanziaria	755
, III. C. Controlli dell'amministrazione finanziaria	815
Cap. V. — Amministrazione dell'interno secondo il sistema del man- tenimento della pace	868
Sezione I. A. Il diritto amministrativo del mantenimento della pace .	868
, II. B. Gli organi esecutivi dell'amministrazione di polizia	927
, III. C. I controlli amministrativi, giuridici e parlamentari della polizia amministrativa	967

✓
Franklin - 1896 - ✓
96 Fascicolo. — Prezzo L. 1,50.

BIBLIOTECA

DI

SCIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

SECONDA SERIE

SCELTA COLLEZIONE

delle più importanti Opere moderne italiane e straniere

DI

DIRITTO AMMINISTRATIVO E COSTITUZIONALE

DIRETTA DA

ATTILIO BRUNIALTI

Professore di Diritto Costituzionale (1880-1892) — Consigliere di Stato.

VOLUME III. — DISPENSA 22^a

W. GNEIST, L'Amministrazione ed il Diritto amministrativo inglese.

ATTILIO BRUNIALTI, Prefazione. Il Diritto pubblico inglese
e la sua trasformazione.

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORIN. SE

33 — VIA CARLO ALBERTO — 33

MILANO

ROMA

NAPOLI

Via San Vincenzo, 14

Piazza S. Silvestro, 75

Calata Trinità M. Maggiore, 58

FIRENZE - PALERMO - CATANIA - MESSINA - CAGLIARI

1896

TORINO-ROMA — UNIONE TIPOGRAFICO-EDITTRICE — NAPOLI-MILANO

LE LEGGI

DI

RICCHEZZA MOBILE

coordinate a tutto il 1895

COMMENTATE

colla Giurisprudenza amministrativa e giudiziaria — Circolari
Normali — Istruzioni

PER L'AVVOCATO

PAOLO CLEMENTINI

Patrocinante in Roma

Saranno due volumi. — Pubblicato il 1^o, L. 10.

È questo il primo volume (che va dall'articolo 1 al 41) di una importantissima opera di coordinamento delle leggi emanate a tutto il 1895 e tuttora vigenti sulla *Ricchezza Mobile*. L'on. CLEMENTINI, della cui competenza e valore nel campo del giure amministrativo abbiamo più d'un saggio in opere posteriori e profonde, che accrebbero il patrimonio dei nostri studi giuridici, di questi primi 41 articoli del testo unico del 1877 coordinato con le leggi successive, detto un ampio commento arricchito della giurisprudenza amministrativa e giudiziaria, delle circolari, normali ed istruzioni, che dell'opera pregio precipuo.

Egli premette una trattazione generale sull'origine e storia dell'imposta sui redditi nei principali Stati d'Europa e dell'America e sulla legislazione per l'imposta sui redditi nei vari Stati d'Italia avanti il 1860 e sulla legislazione sull'imposta di ricchezza mobile del nostro Regno.

Passa quindi a trattare la parte speciale e studia la *base dell'imposta* avanti di passare all'esame dell'imposta per ritenuta e per ruoli nominativi, della *dichiarazione dei redditi tassabili per ruoli nominativi* ed infine delle *operazioni delle Giunte municipali e delle Agenzie delle imposte*.

Tutti questi vari argomenti sono trattati colla massima larghezza, con profondità di analisi e soprattutto con una chiarezza di esposizione e un ordine di analisi che devono meritare all'illustre Autore il riconoscimento di tutti le persone, patrocinatori e ufficiali pubblici, che per ragione del loro ufficio debbono ricorrere a questo libro, che costituisce per loro un vero *codice* della materia.

In questa opera, il Clementini, con molta opportunità mise una tabella degli *aliquoti* e dei *quanti*, ai quali possono gli agenti delle imposte richiedere le *azioni* ed estratti di documenti circa ai possessori di redditi di ricchezza mobile. La tabella poi dei redditi classificati delle categorie B e C.

29° Fascicolo. — Prezzo L. 1,50.

BIBLIOTECA

DI

ENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

SECONDA SERIE

SCELTA COLLEZIONE

delle più importanti Opere moderne italiane e straniere

DI

**DIRITTO AMMINISTRATIVO
E COSTITUZIONALE**

DIRETTA DA

ATTILIO BRUNIALTI

Professore di Diritto costituzionale nell'Università di Torino
Deputato al Parlamento

VOLUME III. — DISPENSA 1^a

GNEIST, L'Amministrazione ed il Diritto amministrativo inglese.

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

33 — VIA CARLO ALBERTO — 33

MILANO

Via San Vincenzino, 14

ROMA

Piazza S. Silvestro, 75

NAPOLI

Calata Trinità Maggiore, 53

FIRENZE - PALERMO - CATANIA - MESSINA - CAGLIARI

1894

I PRINCIPII DELLA SCIENZA E DELL'ARTE DELLE FINANZE

DEL PROFESSORE

PAOLO LEROY-BEAULIEU

con Prefazione del Prof. Comm. G. BOCCARDO

Vol. X, p. 1^a della *Biblioteca dell'Economista*, 3^a Serie

Un grosso volume — L. 25,50

In questa poderosa opera, una delle più complete che in questi tempi siano uscite su questo importante ramo della scienza amministrativa, tutta la vasta materia dell'ordinamento delle finanze di uno Stato è svolta con quella chiarezza di dettato, vastità di conoscenze e profondità di dottrina, onde si distinguono i lavori dell'eminente professore del Collegio di Francia. Non che raccomandarsi, si impinge all'attenzione dei cultori della scienza economica ed amministrativa. La Parte I, dedicata alle *rendite pubbliche*, la teoria del *demanio pubblico*, in particolare la teoria delle *imposte*. Ivi sono diffusamente trattate le questioni generali del *fondamento* dell'imposta, dell'imposta *proporzionale* o *progressiva*, dell'imposta *unica* o *molteplice*, dell'imposta sul *capitale* sulla *rendita*, della preferenza da darsi alle imposte *dirette* o alle *indirette* ecc. Esposti successivamente i principii teorici e pratici intorno alle *specie* di imposte l'Autore passa all'esame delle imposte di *capitale* (testatico), dell'imposta *fondiaria* e sui *fabbricati*; di quelle sui *beni industriali*, sulle *patenti*, sugli *affari*, alle imposte *suntuarie* ecc. Sono appresso esaminate le imposte sulle *mutazioni di proprietà* (successioni, tasse di bollo, ecc.), sulle *corrispondenze* (poste e telegrafi) e sui *trasporti* (tasse ferroviarie), le *dogane*, le imposte sui *consumi interni* (sulle bevande, sullo zucchero, sul tabacco, ecc.), e le *imposte locali*. — La Parte II, dedicata all'*impiego delle rendite pubbliche*, si apre colla teoria del *bilancio*, trattato nelle sue varie fasi di *preparazione*, di *discussione*, di *votazione* e di *esecuzione*. Viene in seguito la teoria del *credito pubblico*, nella quale l'illustre Autore, premesse alcune considerazioni sulle differenze fra il *credito pubblico* e il *privato* e sui *tesori metallici* ed altre *riserve mobiliari* degli Stati, tratta con ampiezza dei *prestiti pubblici* e dei loro *effetti economici* delle diverse loro *forme* (consolidazione, prestiti in *rendita a vita*),

30° Fascicolo. — Prezzo L. 1,50.

BIBLIOTECA

DI

SCIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

SECONDA SERIE

SCELTA COLLEZIONE

delle più importanti Opere moderne italiane e straniere

DI

**DIRITTO AMMINISTRATIVO
E COSTITUZIONALE**

DIRETTA DA

ATTILIO BRUNIALTI

Professore di Diritto costituzionale nell'Università di Torino
Deputato al Parlamento

VOLUME III. — DISPENSA 2^a

GNEIST, L'Amministrazione ed il Diritto amministrativo inglese.

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

33 — VIA CARLO ALBERTO — 33

MILANO	ROMA	NAPOLI
Via San Vicensino, 14	Piazza S. Silvestro, 75	Calata Trinità Maggiore, 53

FIRENZE - PALERMO - CATANIA - MESSINA - CAGLIARI

1894

Avv. LORENZO RATTO

SOCIOLOGIA E FILOSOFIA DEL DIRITTO

La principale causa dell'odierna crisi attraversata dalla filosofia del diritto è stata il sorgere della sociologia. Si afferma ormai da tutti che le due discipline non si possono confondere, ma rimane grande incertezza sui rapporti tra di esse, e intanto la confusione esiste di fatto.

L'autore di questo studio ha voluto appunto fissare il concetto e i limiti delle due discipline, e tracciare le prime linee di un programma di entrambe. Sua particolare cura è stata quella di determinare il campo della sociologia naturale considerata come scienza speciale e nuova, ben distinta dalla filosofia sociale, che è la parte della filosofia generale ravvivata dall'odierno sviluppo delle scienze morali, sociali e politiche. Egli accetta in sociologia, con qualche riserva, quell'indirizzo, apparentemente eclettico, che fonde insieme l'indagine oggettiva o fisica e la subbiettiva o psichica; indirizzo già propugnato brillantemente dal Fouillée e dal De Greef, e più recentemente ancora dai principali sociologi americani, segnatamente dal Giddings. Su queste basi formula il problema sociologico e tenta di risolverlo.

Quanto alla filosofia del diritto, l'Autore dimostra la necessità di una scissione di essa in due scienze nuove, una delle quali potrebbe conservare il nome di filosofia giuridica, sebbene assai improprio, e l'altra potrebbe denominarsi sociologia giuridico-politica.

Un volume in-8° — Lire 3,50.

31° Fascicolo. — Prezzo L. 1, 50.

BIBLIOTECA

DI

CIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

SECONDA SERIE

SCELTA COLLEZIONE

delle più importanti Opere moderne italiane e straniere

DI

**DIRITTO AMMINISTRATIVO
E COSTITUZIONALE**

DIRETTA DA

ATTILIO BRUNIALTI

Professore di Diritto costituzionale nell'Università di Torino
Deputato al Parlamento

VOLUME III. — DISPENSA 3ª

GNEIST, L'Amministrazione ed il Diritto amministrativo inglese.

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

33 — VIA CARLO ALBERTO — 33

MILANO

Via San Vincenzino, 14

ROMA

Piazza S. Silvestro, 75

NAPOLI

Calata Trinità Maggiore, 53

FIRENZE - PALERMO - CATANIA - MESSINA - CAGLIARI

1894

RECENTISSIMA PUBBLICAZIONE
dell' UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE
Torino — Roma — Napoli — Milano

ESECUZIONE FORZATA

PER LA

RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE DIRETTE

In base alla Legge 20 aprile 1871, n. 492
e alle modificazioni portate dalle Leggi 30 dicembre 1876, n. 3591
2 aprile 1882, n. 674, e 14 aprile 1892, n. 489

ILLUSTRATA

*colle altre Leggi che vi hanno attinenza
col Regolamento 2 giugno 1892, n. 253, coi Capitoli normali 2 giugno 1892, n. 254
colle Discussioni e Relazioni Parlamentari, colla Giurisprudenza e Dottrina
colle Circolari, Istruzioni e Note Ministeriali
a tutto giugno 1894*

MUNITA DI UN COMPLETO FORMOLARIO

PER LA REDAZIONE DEGLI ATTI INERENTI

per cura del Cancelliere

LUIGI BIDONE

L'esazione delle imposte affidata dal Governo, Provincie, Comuni, per via d'appalti, prese ai nostri giorni un'importanza speciale, essendovi interessati Istituti bancari, Consorzi privati e Particolari.

Il dovere poi l'Esattore rispondere del non riscosso come riscosso obbliga lo stesso, non che l'Agenzia delle tasse, a ricorrere a tutti i mezzi legali per esigere le quote assegnate dalle Commissioni d'imposta; fra questi, alle esecuzioni mobiliari e immobiliari, con una procedura irta di difficoltà.

Crediamo perciò sarà ben accolta la pubblicazione del Bidone, che, diligentemente ordinò, quasi a testo unico, commentandole, le leggi sull'esazione delle imposte, i regolamenti, le istruzioni, normali, ecc., colle principali decisioni pronunziate dalle Supreme Corti.

Accompagna il volume un completo *Formulario* di tutti gli atti inerenti.

Il libro torna utilissimo a tutte le persone del fôro, e in ispecial modo ai Conservatori d'ipoteche, Agenzie d'imposte, Esattorie, Preture, Avvocature

32° Fascicolo. — Prezzo L. 1,50.

BIBLIOTECA

DI

SCIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

SECONDA SERIE

SCELTA COLLEZIONE

delle più importanti Opere moderne italiane e straniere

DI

**DIRITTO AMMINISTRATIVO
E COSTITUZIONALE**

DIRETTA DA

ATTILIO BRUNIALTI

Professore di Diritto costituzionale nell'Università di Torino
Deputato al Parlamento

VOLUME III. — DISPENSA 4^a

GNEIST, L'Amministrazione ed il Diritto amministrativo inglese.

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

33 — VIA CARLO ALBERTO — 33

MILANO

Via San Vincenzino, 14

ROMA

Piazza S. Silvestro, 75

NAPOLI

Calata Trinità Maggiore, 53

FIRENZE - PALERMO - CATANIA - MESSINA - CAGLIARI

1894

G. C. BUZZATI

L'AUTORITÀ DELLE LEGGI STRANIERE

RELATIVE ALLA FORMA DEGLI ATTI CIVILI

(*LOCUS REGIT ACTUM*)

(Dal *Monitore dei Tribunali*, 13 ottobre 1894).

L'A. della pregevole monografia che abbiamo sott'occhio, prima ancora di dar principio alla trattazione dell'argomento, s'affretta a prevenire un pensiero che potrebbe infatti affacciarsi a prima vista alla mente del lettore: quello cioè che nè la scienza, nè la pratica forense sentissero la necessità d'una nuova e lunga opera (il volume è di circa 450 pagine) su di un argomento il quale per vero è già stato lungamente ed ampiamente dibattuto tra gli scrittori e davanti ai tribunali di tutti gli Stati civili. Senonchè l'A. fa osservare (e tutta la rimanente trattazione dimostra più che chiaramente la giustezza di tale osservazione) che la uniformità d'opinioni intorno alla massima *locus regit actum* è più apparente che reale, perdurando tuttavia la confusione derivata dal non aver fissato con esattezza la portata della regola. Anzi, vorremmo aggiungere noi, non è neanche sperabile che una assoluta uniformità d'opinione sull'applicabilità della regola stessa ai vari casi particolari si possa completamente raggiungere fino a che non si sia del tutto concordi nella determinazione di certi concetti giuridici, come sarebbero appunto quelli di *atto* e di *forma*, dal diverso modo di intendere i quali dipendono precisamente le diversità nell'applicazione del principio e, di conseguenza, il suo valore pratico. Fenomeno questo che si appalesa assai spesso nel diritto privato internazionale, dove una regola apparentemente uniforme e indiscussa viene poi ad urtare, nel suo adattamento ai casi reali, in tanta diversità di concetto e di limiti della medesima entità giuridica, che la sua efficacia in più od in meno ne resta gravemente modificata.

Non è stato dunque cattivo pensiero dell'A. quello di ricalcare un campo che molti avevano percorso, ma nessuno ancora diligentemente esplorato: egli era sicuro che avrebbe trovata della nuova messe e ne trova infatti in gran copia.

Dopo essersi occupato in un primo capitolo dell'origine e dello svolgimento storico della regola *locus regit actum*, ed aver dimostrato in qual modo — nata in Italia nelle opere dei commentatori — sia progressivamente arrivata a costituire un principio di diritto comune, l'A. entra nei due suc-

35° Fascicolo. — Prezzo L. 1, 50.

BIBLIOTECA

DI

SCIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

SECONDA SERIE

SCELTA COLLEZIONE

delle più importanti Opere moderne italiane e straniere

DI

DIRITTO AMMINISTRATIVO E COSTITUZIONALE

DIRETTA DA

ATTILIO BRUNIALTI

Professore di Diritto costituzionale nell'Università di Torino
Deputato al Parlamento

VOLUME III. — DISPENSA 5ª

GNEIST, L'Amministrazione ed il Diritto amministrativo inglese.

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

33 — VIA CARLO ALBERTO — 33

MILANO
Via San Vincenzino, 14

ROMA
Piazza S. Silvestro, 75

NAPOLI
Calata Trinità Maggiore, 53

FIRENZE - PALERMO - CATANIA - MESSINA - CAGLIARI

1895

Si è pubblicato il **Catalogo delle MONOGRAFIE LEGALI** edito dall'UNIONE TIP.-EDITRICE TORINESE, sia a volumi separati, sia nel *Digesto Italiano*, *Giurisprudenza Italiana*, *Rivista Penale e Supplemento*, *Repertorio di Giurisprudenza*, ecc. ecc., disposte secondo l'ordine dei Codici e Leggi principali. — Un volume in-4° di 420 pagine. Verrà spedito a tutti gli Associati che ne faranno domanda con cartolina-vaglia di Cent. 30.

LA PENA

NEL
SUO SVOLGIMENTO STORICO E RAZIONALE
PER
FEDERICO BENEVOLO

Un elegante volume in-8° di pagine XII-464 — L. 6.

La rivoluzione francese aveva proclamato, sullo scorcio del secolo scorso, la uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge.

Per molti ora ciò riesce insufficiente. Si vuole l'uguaglianza di fatto; a ottenere la quale mira la classe di coloro che desiderano una più equa ripartizione delle ricchezze e degli agi della vita.

È questa la questione sociale, che oggidì tutti preoccupa. Ora quali mezzi per acquietare gli animi dei molti, che, intolleranti dell'indugio e affascinati dal miraggio di un più felice avvenire, sono disposti ad affrettarne l'arrivo anche mediante le violenze e la rivoluzione?

Occorrono a tal uopo leggi eccezionali? Devesi aumentare la crudeltà delle leggi? Acconsentire maggiore arbitrio ai giudici? Sospendere le libertà tutelate dallo Statuto? O v'ha altro mezzo più sicuro per mantenere che il popolo, senza rinunciare alle aspirazioni verso uno stato migliore, si attenga all'osservanza delle leggi e al rispetto verso le istituzioni e i diritti di tutti?

Ecco la questione che l'Autore, già noto per non pochi pregiati studi di diritto e procedura penale, si propone. Egli pensa che a tal uopo sia utile promuovere la civile educazione del popolo, dimostrargli l'utopia di certe dottrine, altrettanto attraenti, quanto false e pericolose, presentargli a nudo le perniciose conseguenze di certi inconsulti conati, drizzare le correnti a nobili ideali, lasciando trasparire la possibilità di ragionevoli miglioramenti e i mezzi acconci e legittimi per conseguirli.

Se, ciò non ostante, non si riesce a impedire che la società sia funestata da uomini male intenzionati e perversi, allora è necessario applicare le leggi penali. Ma quale sarà la pena veramente efficace? L'Autore, esaminando la pena nel passato, ne indaga, nelle diverse epoche e presso i diversi popoli, i risultati ottenuti, e così indica il sistema penale che, a suo avviso, può meglio riuscire a tutelare veramente l'ordine pubblico e a rinsaldare il sentimento della pubblica sicurezza.

Il BENEVOLO in questo suo diligente lavoro storico-filosofico-giuridico ha tratto partito dalla legislazione e dalla dottrina di ogni tempo e di ogni paese, presentando come un grande quadro, nel quale è seguito il cammino razionale della pena in tutto il suo svolgimento storico.

Questo libro, in cui il metodo è originale, ha veramente un'importanza pratica; esso si raccomanda tanto agli studiosi del diritto, come ai dirigenti la cosa pubblica. Siamo perciò certi che non gli mancherà un degno accoglimento.

Sommario delle Materie.

Nel Capo I si studia la pena nelle sue più remote origini, quando incomincia a distinguersi dalla vendetta privata e dalla punizione domestica. Più specialmente è studiata presso gli Indiani, i Persiani, gli Egiziani, gli Ebrei, che fondano la pena su un principio *religioso*, e poi presso i Greci e i Romani. Questi due popoli, essendo più all'Occidente, rappresentano una civiltà posteriore e più progredita; onde la pena, applicata dapprima in nome del principio religioso, non tarda a modificare a poco a poco il suo

36° Fascicolo. — Prezzo L. 1,50.

BIBLIOTECA

DI

CIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

SECONDA SERIE

SCELTA COLLEZIONE

delle più importanti Opere moderne italiane e straniero

DI

**DIRITTO AMMINISTRATIVO
E COSTITUZIONALE**

DIRETTA DA

ATTILIO BRUNIALTI

Professore di Diritto costituzionale nell'Università di Torino
Deputato al Parlamento

VOLUME III. — DISPENSA 6ª

GNEIST, L'Amministrazione ed il Diritto amministrativo inglese.

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

33 — VIA CARLO ALBERTO — 33

MILANO	ROMA	NAPOLI
Via San Vincenzino, 14	Piazza S. Silvestro, 75	Calata Trinità Maggiore, 53

FIRENZE - PALERMO - CATANIA - MESSINA - CAGLIARI

1895

DELL' EVIZIONE

NEGLI ATTI TRASLATIVI DI DIRITTI
E SPECIALMENTE NELLA VENDITA

STUDIO TEORICO-PRATICO
dell'Avv. GIUSEPPE BOGGIO

Seconda Edizione riveduta e corretta dall'Autore.

Un volume in-8° — Lira 8

I complessi rapporti giuridici che si intrecciano nella teorica dell'Evizione, e che forniscono argomento a così gravi controversie nel campo della dottrina, come della giurisprudenza, non avevano ancora trovato in Italia, dopo l'unificazione legislativa, chi si assumesse il non facile compito di studiarli da un punto di vista generale, indipendente dai singoli contratti, per isvolgerli poscia nelle loro molteplici manifestazioni, applicando con unità scientifica di vedute una teoria razionale ed uniforme.

È notevole in proposito che il patrio codice, pure trovandosi di fronte ad un fenomeno giuridico — quale l'evizione — che, in misura più o meno larga, si presenta in una serie indefinita di atti traslativi di diritti, non ha creduto di trattarne con qualche ampiezza che nell'argomento speciale della vendita, ed in occasione di altri contratti si è limitato a poche norme, monche ed incomplete, non sempre coerenti tra di loro, e nelle quali è molte volte difficile di scorgere il nesso che le unisce coi principii generali.

Di qui le continue incertezze della pratica, di qui la mancanza di una trattazione completa nei commentarii, i quali, illustrando le varie parti del Codice civile, non si curano ordinariamente di riunire ad unità sintetica le multiformi disposizioni che vigono nella materia.

A colmare questa lacuna si era accinto fin dal 1886 l'avvocato GIUSEPPE BOGGIO, e l'esperienza ha dimostrato vuoi l'opportunità dello scopo che si era proposto, vuoi la serietà dei mezzi onde si era adoperato per raggiungerlo.

Il libro del quale la nostra Casa offre attualmente la seconda edi-

38° Fascicolo. — Prezzo L. 1,50.

BIBLIOTECA

DI

SCIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

SECONDA SERIE

SCELTA COLLEZIONE

delle più importanti Opere moderne italiane e straniere

DI

**DIRITTO AMMINISTRATIVO
E COSTITUZIONALE**

DIRETTA DA

ATTILIO BRUNIALTI

Professore di Diritto costituzionale nell'Università di Torino
Deputato al Parlamento

VOLUME III. — DISPENSA 7ª

GNEIST, L'Amministrazione ed il Diritto amministrativo inglese.

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

33 — VIA CARLO ALBERTO — 33

MILANO

Via San Vincenzino, 14

ROMA

Piazza S. Silvestro, 75

NAPOLI

Calata Trinità Maggiore, 56

FIRENZE - PALERMO - CATANIA - MESSINA - CAGLIARI

1895

AVV. UMBERTO PIPIA

IL CONTRATTO DI NOLEGGIO E LA POLIZZA DI CARICO

Dottrina, Legislazione, Giurisprudenza comparate

L'avv. PIPIA, già noto ai cultori del diritto commerciale per altri suoi lavori, ci ha dato una completa monografia sul contratto di noleggio, nella quale l'intento pratico e l'intento scientifico sono pienamente raggiunti. Difatti l'A. non si è limitato a studiare il contratto di noleggio e la polizza di carico in base al vigente Codice di commercio e colla scorta della dottrina e della giurisprudenza italiana; ma ha esaminato accuratamente tutte le clausole introdotte dalla pratica nazionale ed internazionale, rendendo così l'opera utilissima anche a coloro che hanno interesse nei commerci e nei trasporti marittimi.

Il Pipia procede nella trattazione con criteri rigorosamente scientifici, illustrando le teorie che sostiene con numerosi richiami ai migliori lavori sulla materia pubblicati in Germania, in Francia, in Inghilterra, nonché alla giurisprudenza straniera più recente. Abbondano poi nell'opera i confronti tra le migliori legislazioni commerciali, e vi sono opportunamente richiamati i più importanti principi stabiliti in proposito nella conferenza di Amburgo, nei congressi di Anversa e di Bruxelles e in quello recente di Genova, di cui l'A. fu segretario.

L'opera è divisa in cinque libri, che hanno per oggetto: *il contratto di noleggio, la polizza di carico, i diritti e le obbligazioni del noleggiante, i diritti e le obbligazioni del noleggiatore, la risoluzione e la sospensione del contratto di noleggio e l'esercizio dell'azione derivante dal contratto.*

Assai accurata è l'indagine che l'A. fa sulla natura del contratto di noleggio e della polizza di carico. Egli dimostra che coesistono nel contratto di noleggio tre elementi, cioè la locazione di opere, la locazione di cose e il trasporto, con prevalenza generale di quest'ultimo e con affermazione dell'uno o dell'altro elemento, a seconda dei casi. Ritiene perciò che le norme generali del contratto di trasporto siano applicabili al noleggio non per analogia, ma per identità di natura. Tutte le più importanti questioni che si agitano intorno ai mezzi probatori, alle enunciazioni della scrittura richiesta dal legislatore per la prova del contratto e alle clausole introdotte dalla pratica, sono risolte dal Pipia con perfetta armonia di

39° Fascicolo. — Prezzo L. 1,50.

BIBLIOTECA

DI

.ENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

SECONDA SERIE

SCELTA COLLEZIONE

delle più importanti Opere moderne italiane e straniere

DI

DIRITTO AMMINISTRATIVO E COSTITUZIONALE

DIRETTA DA

ATTILIO BRUNIALTI

Professore di Diritto costituzionale nell'Università di Torino
Deputato al Parlamento

VOLUME III. — DISPENSA 8ª

GNEIST, L'Amministrazione ed il Diritto amministrativo inglese.

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

33 — VIA CARLO ALBERTO — 33

MILANO

Via San Vincenzino, 14

ROMA

Piazza S. Silvestro, 75

NAPOLI

Calata Trinità Maggiore, 53

FIRENZE - PALERMO - CATANIA - MESSINA - CAGLIARI

1895

TRATTATO DI DIRITTO COSTITUZIONALE MANUALE

Ad uso degli Studenti delle Università e degli Istituti superiori
e degli aspiranti alle Carriere Amministrativa e Giudiziaria

PER L'AVVOCATO PROFESSORE

FRANCESCO P. CONTUZZI

dell'Università di Napoli.

Parte generale. — Si espongono i principii fondamentali del Diritto Costituzionale, si accenna ai vari significati della parola * Costituzionale, si parla dell'obbietto del Diritto Costituzionale, della scuola storica e della scuola filosofica nella loro applicazione al Diritto Pubblico in genere ed al Diritto Costituzionale in specie. Come in un quadro trovansi compendiate le nozioni sulle Costituzioni dei diversi Paesi; sicchè in poche pagine trova delineato tutto l'assetto politico di ciascuno Stato. Premesso questo quadro, si passa ad un esame dettagliato delle vicende del Costituzionalismo in Italia. E, siccome il Diritto Costituzionale positivo di uno Stato non si può non potrebbe trovarsi racchiuso nei pochi articoli di una Costituzione, e nelle Leggi speciali che la completano e che modificano le singole disposizioni statutarie, così noi facciamo un largo cenno ed un commento espositivo delle Leggi, che hanno maggiori attinenze con le disposizioni statutarie e che nel complesso costituiscono il vero e proprio Diritto Costituzionale patrio.

La Corona ed i Poteri pubblici. — Si discorre diffusamente della costituzione della Corona e delle sue prerogative, e si trovano le opportune considerazioni sull'ereditarietà del trono, sull'origine e sul carattere della Legge Salica, sul giuramento del Re, sull'inviolabilità della persona del Principe, sulla posizione costituzionale del Principe ereditario e degli altri Principi reali, sugli atti dello stato civile del Re e dei Principi reali, sulla Luogotenenza, sulla Reggenza, sulla dotazione della Corona, sul patrimonio privato del Re, sugli Ordini cavallereschi, ecc.

Ma, siccome la Corona tiene attribuzioni svariate circa lo esecuziona-

40° Fascicolo. — Prezzo L. 1,50.

BIBLIOTECA

DI

SCIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

SECONDA SERIE

SCELTA COLLEZIONE

delle più importanti Opere moderne italiane e straniere

DI

**DIRITTO AMMINISTRATIVO
E COSTITUZIONALE**

DIRETTA DA

ATTILIO BRUNIALTI

Professore di Diritto costituzionale nell'Università di Torino
Deputato al Parlamento

VOLUME III. — DISPENSA 9ª

GNEIST, L'Amministrazione ed il Diritto amministrativo inglese.

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

33 — VIA CARLO ALBERTO — 33

MILANO

Via San Vincenzino, 14

ROMA

Piazza S. Silvestro, 75

NAPOLI

Calata Trinità Maggiore, 53

FIRENZE - PALERMO - CATANIA - MESSINA - CAGLIARI

1895

COLLEZIONE TASCABILE DEI CODICI ITALIANI

CODICE AMMINISTRATIVO

I.

CODICE DELLE AMMINISTRAZIONI

DEGLI UFFICI E DELLE GIURISDIZIONI CENTRALI

ordinato per cura di

GIUSEPPE SAREDO

Con questo volume il chiarissimo prof. GIUSEPPE SAREDO intese iniziare la Raccolta metodica di tutte le leggi che governano i diversi rami delle nostre Amministrazioni, accompagnate dai loro Regolamenti, Istruzioni, Note ministeriali, circolari, ecc.

È un lavoro a cui solo il commentatore della Legge Comunale e Provinciale, l'ordinatore del Codice Costituzionale e di quello Ecclesiastico, poteva accingersi con certezza di riuscita. — Togliera così un gran numero di persone che ogni giorno devono consultare le leggi vigenti dalla confusione in cui si trovano per l'accumulo di leggi su leggi, molte esistenti solo in parte, altre per affinità.

A dimostrare l'utilità della Raccolta basterà esaminare il sommario delle materie, e l'ordinamento dato al primo volume: *Codice delle Amministrazioni e degli Uffici centrali*.

PARTE PRIMA. Ministeri: Ordinamento dei Ministeri e di altri uffici dipendenti — Uffici di Ragioneria — Economato generale — Regia Zecca — Consiglio dei Ministri; Presidenza — Istituzione dei Sotto-Segretari di Stato e loro attribuzioni — Commissioni, Consigli ed altri Corpi istituiti presso i vari Ministeri; Commissioni di sindacato o di vigilanza.

Ministero dell'Interno: Consiglio superiore di sanità — Consulta Araldica — Consiglio per gli Archivi — Commissione per i sussidi ai danneggiati politici delle Province napoletane e siciliane — Commissione per le ricompense al valore civile — Commissione pel conferimento delle medaglie ai benemeriti della salute pubblica.

Ministero degli Esteri: Consiglio del Contenzioso diplomatico.

Ministero delle Finanze e del Tesoro: Commissione centrale per le imposte dirette — Commissione censuaria centrale — Giunta superiore del catasto — Collegio consultivo dei periti doganali — Ufficio di legislazione e statistica delle dogane — Commissione centrale per la tassa di fabbricazione degli spiriti — Consiglio tecnico per l'amministrazione dei tabacchi — Consiglio superiore per lavori geodetici — Consiglio permanente di amministrazione della Cassa dei depositi e prestiti — Consiglio dei Ragionieri —

RISPONSABILITÀ CIVILE
ED
AZIONE DI RIVALSA
NEL GIUDIZIO PENALE

PER L'AVVOCATO

FRANCESCO FARANDA

Professore all'Università di Messina.

Un volume in-8°, L. 5.

Di fronte ai vaneggiamenti di quei cotali che sotto sembianze di volere rinnovata la *invecchiata* scienza del diritto criminale, son venuti pur troppo a distruggerla, negandone i principii fondamentali, ai quali si son piaciuti di sostituire le nebulosità antropologiche; e di quegli altri che son riusciti allo stesso risultato, credendo possibile portare nel campo di quella transazioni e temperamenti. Consola l'animo e lo ritempra nella fede per la scienza il vedere a quando a quando richiamati ed illustrati i veri principii di quella nobilissima fra le discipline giuridiche, quei principii che in tempi meno facili ad innovare, ma alla ragione più ossequenti, furono ritenuti a questa perfettamente conformi.

Queste impressioni non è possibile non provare nel portare l'esame sull'ultimo lavoro (come del resto tutti) del prof. FARANDA, vera illustrazione così del foro, come della scienza del diritto penale.

Avviene non di rado che le persone civilmente responsabili per un reato da altri perpetrato vengano tradotte nel giudizio istituito contro gli autori od i compartecipi del reato medesimo, e ciò, o sull'istanza dell'accusa pubblica, o sopra domanda della parte civile, o su richiesta dell'offeso anco non costituitosi parte civile, ecc.

Or bene in tutti questi casi hanno esse il diritto di esperire l'azione di rivalsa, che loro compete contro di quelli, nello stesso giudizio penale?

Ecco l'argomento che forma obbietto del lavoro del quale io verrò ragionando.

Per venire alla soluzione del propositosi quesito l'A., seguendo un sistema perfettamente razionale, si fa a ricercare preliminarmente: Chi, secondo i principii di diritto e le disposizioni delle nostre leggi procedurali, possa essere tenuto a rispondere civilmente del reato altrui, ed a quali condizioni (Parte I, cap. I e II).

Quale sia la natura della responsabilità civile e della obbligazione che ne deriva (cap. III).

Quale la genesi e la estensione di quella (cap. IV, XI).

46° Fascicolo. — Prezzo L. 1,50.

BIBLIOTECA

DI

SCIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

SECONDA SERIE

SCELTA COLLEZIONE

delle più importanti Opere moderne italiane e straniere

DI

**DIRITTO AMMINISTRATIVO
E COSTITUZIONALE**

DIRETTA DA

ATTILIO BRUNIALTI

Consigliere di Stato.

VOLUME III. — DISPENSA 13^a

GNEIST, L'Amministrazione ed il Diritto amministrativo inglese.

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

33 — VIA CARLO ALBERTO — 33

MILANO

Via San Vincenzino, 14

ROMA

Piazza S. Silvestro, 75

NAPOLI

Calata Trinità Maggiore, 53

FIRENZE - PALERMO - CATANIA - M^{te} SEINA - CAGLIARI

1895

del Codice di commercio — l'una incaricata di studiare e proporre riforme circa vari istituti, fra i quali specialmente figura quello delle Società commerciali, l'altra incaricata di preparare uno speciale progetto di legge sulle Società cooperative — la nostra Casa, desiderosa di rispondere nel miglior modo alla benevolenza degli Associati, ha creduto sommamente conveniente ed utile di sospendere, per ora, la pubblicazione del commentario di questa parte, per intraprenderla soltanto dopo che le mentovate due onorevoli Commissioni abbiano fatto le loro proposte definitive.

Per tal guisa non solo potrà essere data esatta notizia delle suggerite modificazioni e delle intime loro ragioni, ma ben anche potrà esserne fatto utile esame, quale si addice ad un commentario pratico e dottrinale ad un tempo di una delle parti più vitali e più ricche di applicazioni della nostra legislazione commerciale.

La nostra Casa perciò nutre fiducia che questo provvedimento, più che conveniente, necessario nel precipuo interesse dei numerosi Associati all'opera, incontrerà il loro più vivo gradimento. E tanto più ferma e piena è la fiducia della Casa in questo loro gradimento, in quanto che le due parti dell'opera già interamente pubblicate offrono loro sin d'ora, anche circa l'istituto delle Società commerciali, notevolissimi ragguagli sia dal punto di vista dottrinale, sia dal punto di vista pratico. Invero nella prima parte (*Fonti e Motivi*) è loro offerto anche per l'istituto delle Società commerciali un primo commento, che potrebbe quasi dirsi ufficiale ed autentico; nell'altra (*Giurisprudenza*) si presenta loro anche per quest'istituto, articolo per articolo, un quadro ordinato e delle massime giurisprudenziali e della dottrina che si son venute formando; e per ciò poi che più direttamente concerne la pratica, il ricchissimo *Formulario*, che già da tempo fu pubblicato a guisa di complemento all'opera, abbraccia anche ed espone tutti gli atti che si riferiscono alle Società e alle Associazioni commerciali.

Noi seguitiamo intanto la pubblicazione del commento al Libro Secondo *Del Commercio marittimo e della Navigazione*, e sarà pure ultimato il commento al Libro Quarto *Del Fallimento*, per gli articoli lasciati in sospenso, dando pure cenno delle modificazioni che saranno proposte dalla Commissione Ministeriale.

45° Fascicolo. — Prezzo L. 1, 50.

BIBLIOTECA

DI

SCIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

SECONDA SERIE

SCELTA COLLEZIONE

delle più importanti Opere moderne italiane e straniere

DI

DIRITTO AMMINISTRATIVO
E COSTITUZIONALE

DIRETTA DA

ATTILIO BRUNIALTI

Professore di Diritto costituzionale nell'Università di Torino
Deputato al Parlamento

VOLUME III. — DISPENSA 12ª

GNEIST, L'Amministrazione ed il Diritto amministrativo inglese.

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

33 — VIA CARLO ALBERTO — 33

MILANO	ROMA	NAPOLI
Via San Vincenzino, 14	Piazza S. Silvestro, 75	Calata Trinità Maggiore, 53

FIRENZE - PALERMO - CATANIA - MESSINA - CAGLIARI

1895